Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/1492

**Der Bundesminister
für Wohnungswesen, Städtebau
und Raumordnung**
III B 1 — 1014/52/63

Bad Godesberg, den 1. Oktober 1963

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Erster Raumordnungsbericht**

Bezug: **Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 15. Februar und 6. März 1963
— Drucksache IV/473 —**

Hiermit übersende ich

den ersten Bericht der Bundesregierung über die Raumordnung.

Lücke

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Inhaltsübersicht

Verzeichnis der Tabellen, Karten und graphischen Darstellungen

A. Tabellen

B. Karten

C. Graphische Darstellungen

A.

Die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen)

Die Tatsachen, die die räumliche Struktur des Bundesgebietes und ihre Entwicklung kennzeichnen, werden nach den folgenden Gesichtspunkten dargestellt:

— die großräumige Verteilung der Bevölkerung und ihrer Erwerbsgrundlagen (großräumige Struktur, Abschnitt A. I.),

— die Verteilung der Siedlungen, Arbeitsstätten und Erholungsgebiete in den Teilräumen (regionale Siedlungsstruktur, Abschnitt A. II.) und

— die Nutzung, Pflege und Erhaltung des von der Natur Gegebenen (Beanspruchung des Raumes und der natürlichen Hilfsquellen, Abschnitt A. III.)

I. Die großräumige Struktur des Bundesgebietes

1. Die Bevölkerungsentwicklung und die Erwerbsgrundlagen

a) Die Bevölkerungsverteilung

Von grundlegender Tragweite für die Beurteilung der großräumigen Bevölkerungsverteilung ist, daß sich die deutsche Bevölkerung insbesondere im Westen ihres Siedlungsgebietes auf engem Raume zusammendrängt. Dort waren nach dem Zusammenbruch neben der schon in relativ hoher Dichte ansässigen Bevölkerung die Vertriebenen aus den zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden Ostgebieten des Deutschen Reichs und aus den deutschen Siedlungsgebieten des Auslandes aufzunehmen. Die wichtigsten Aufnahmegebiete, die sich auf die amerikanische, englische und sowjetische Besatzungszone beschränken, waren zunächst die vorwiegend agrarisch bestimmten Gebiete von Mecklenburg, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern. Bedeutende Bevölkerungsverlagerungen aus der sowjetischen Zone in das Bundesgebiet bewirkte auch die Fluchtbewegung, die am 13. August 1961 ihren gewaltsamen Abschluß fand.

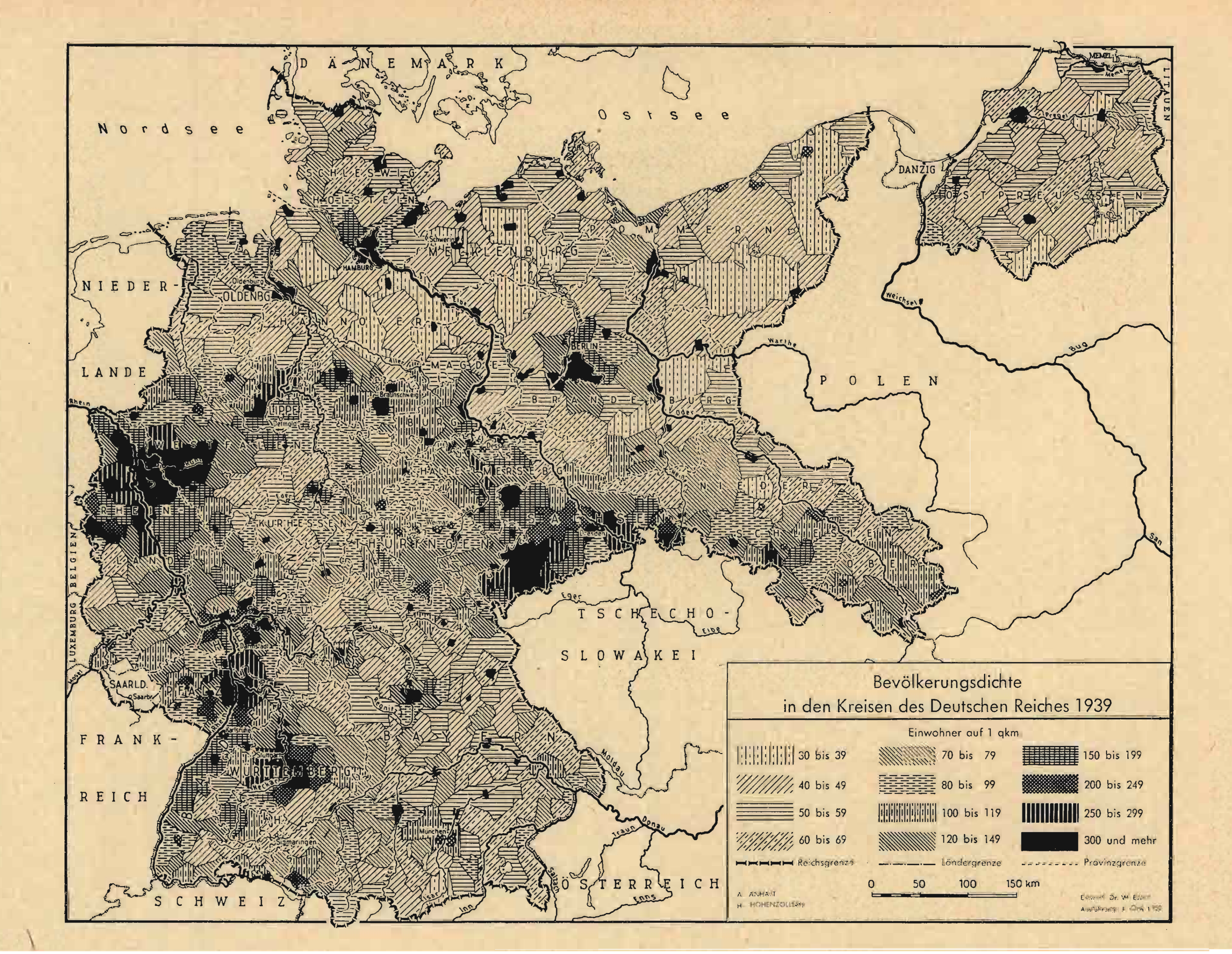
Den Umfang dieser gesamten Bevölkerungsverlagerungen von Osten nach Westen zeigt die Tabelle „Bevölkerung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1939 bis 1961" [1]). Im Ge-

[1]) Der Vergleichszeitraum 1939 bis 1961 wurde gewählt, weil 1939 und 1961 Bevölkerungszählungen durchgeführt wurden. Weitere Bevölkerungszählungen fanden 1950 und 1956 statt.

Bevölkerung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1939 bis 1961 [1])

Land	Einwohner in 1000			
	1939	1950	1956	1961 [2])
Schleswig-Holstein	1 589,0	2 594,6	2 252,1	2 316,6
Hamburg	1 711,9	1 605,6	1 751,3	1 832,4
Niedersachsen	4 539,7	6 797,4	6 481,1	6 641,4
Bremen	562,9	558,6	638,4	706,4
Nordrhein-Westfalen	11 934,4	13 196,2	14 810,6	15 901,7
Hessen	3 479,1	4 323,8	4 529,2	4 814,4
Rheinland-Pfalz	2 960,0	3 004,8	3 259,4	3 417,1
Baden-Württemberg	5 476,4	6 430,2	7 133,2	7 759,2
Bayern	7 084,1	9 184,5	9 115,9	9 513,9
Saarland [3])	909,6	944,7	1 003,2	1 072,6
Berlin (West)	2 750,5	2 147,0	2 223,8	2 197,6
Bundesgebiet	42 997,6	50 787,4	53 198,3	56 173,2

[1]) Datum der Volkszählung [2]) vorläufiges Ergebnis [3]) 1950: 31. August, 1956: 30. September


Bevölkerungsdichte
in den Kreisen des Deutschen Reiches 1939
Einwohner auf 1 qkm
30 bis 39
40 bis 49
50 bis 59
60 bis 69
70 bis 79
80 bis 99
100 bis 119
120 bis 149
150 bis 199
200 bis 249
250 bis 299
300 und mehr
Reichsgrenze
Ländergrenze
Provinzgrenze
0 50 100 150 km
A ANHALT
H HOHENZOLLERN
Nordsee
Ostsee
DÄNEMARK
SCHLESWIG-HOLSTEIN
MECKLENBURG
POMMERN
DANZIG
OSTPREUSSEN
MEMEL
LITAUEN
NIEDERLANDE
OLDENBG
HANNOVER
BERLIN
BRANDENBURG
POLEN
MAGDEBURG
LIPPE
WESTFALEN
MERSEBURG
NIEDERSCHLESIEN
OBERSCHLESIEN
RHEINLAND
KURHESSEN
THÜRINGEN
SACHSEN
TSCHECHO-SLOWAKEI
NASSAU
BELGIEN
LUXEMBURG
SAARLD.
PFALZ
FRANKREICH
WÜRTTEMBERG
BAYERN
SCHWEIZ
ÖSTERREICH
HAMBURG
Weichsel
Warthe
Oder
Elbe
Rhein
Main
Donau
Inn
Moldau
Eger
Bug
San

biet der Bundesrepublik stieg die Zahl der Einwohner von 1939 bis 1961 um fast ein Drittel, nämlich um 13,2 Millionen. Im gleichen Zeitraum stieg die Bevölkerungsdichte von 173 auf 226 Einwohner je Quadratkilometer. Sie ist damit heute nach den Niederlanden und Belgien die dritthöchste in Europa.

Für die raumpolitische Beurteilung dieser Bevölkerungsentwicklung ist deren Verteilung innerhalb des Bundesgebietes maßgebend. Der große Strom der Vertriebenen wurde zunächst in den Räumen aufgenommen, in denen die Unterbringungsmöglichkeiten vom Kriegsgeschehen relativ unberührt geblieben waren. Das waren die Agrargebiete mit verhältnismäßig geringen gewerblichen Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft, der zunächst in den bisherigen Industrieregionen einsetzte, löste eine starke Binnenwanderung der Arbeitskräfte aus. Sie begann mit der vom Bund geförderten Umsiedlung von Vertriebenen aus den überlasteten Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern (bis heute ca. 1 Million Menschen). Da die vorläufigen Aufnahmeräume zum großen Teil im Osten des Bundesgebietes, die Industrieregionen aber im Westen liegen, war auch diese Binnenwanderung wiederum überwiegend eine Ost-West-Bewegung. Sie wurde dadurch verstärkt, daß die Ostrandgebiete der Bundesrepublik durch die Teilung Deutschlands in vielfacher Hinsicht benachteiligt waren. Die starke Abnahme der Bevölkerung im Ostteil und die Zunahme im Westen des Bundesgebietes zeigt die Karte „Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1950 bis 1961" *(s. S. 8)*.

Bei ihrer Wertung ist jedoch zu bedenken, daß im Jahre 1950 noch eine bedeutende Überbelegung der östlichen und nördlichen Gebiete durch Vertriebene und durch Evakuierte gegeben war, während einige der bisherigen Verdichtungsräume infolge der Kriegszerstörungen und der Evakuierungen ihren Vorkriegsstand noch nicht erreicht hatten.

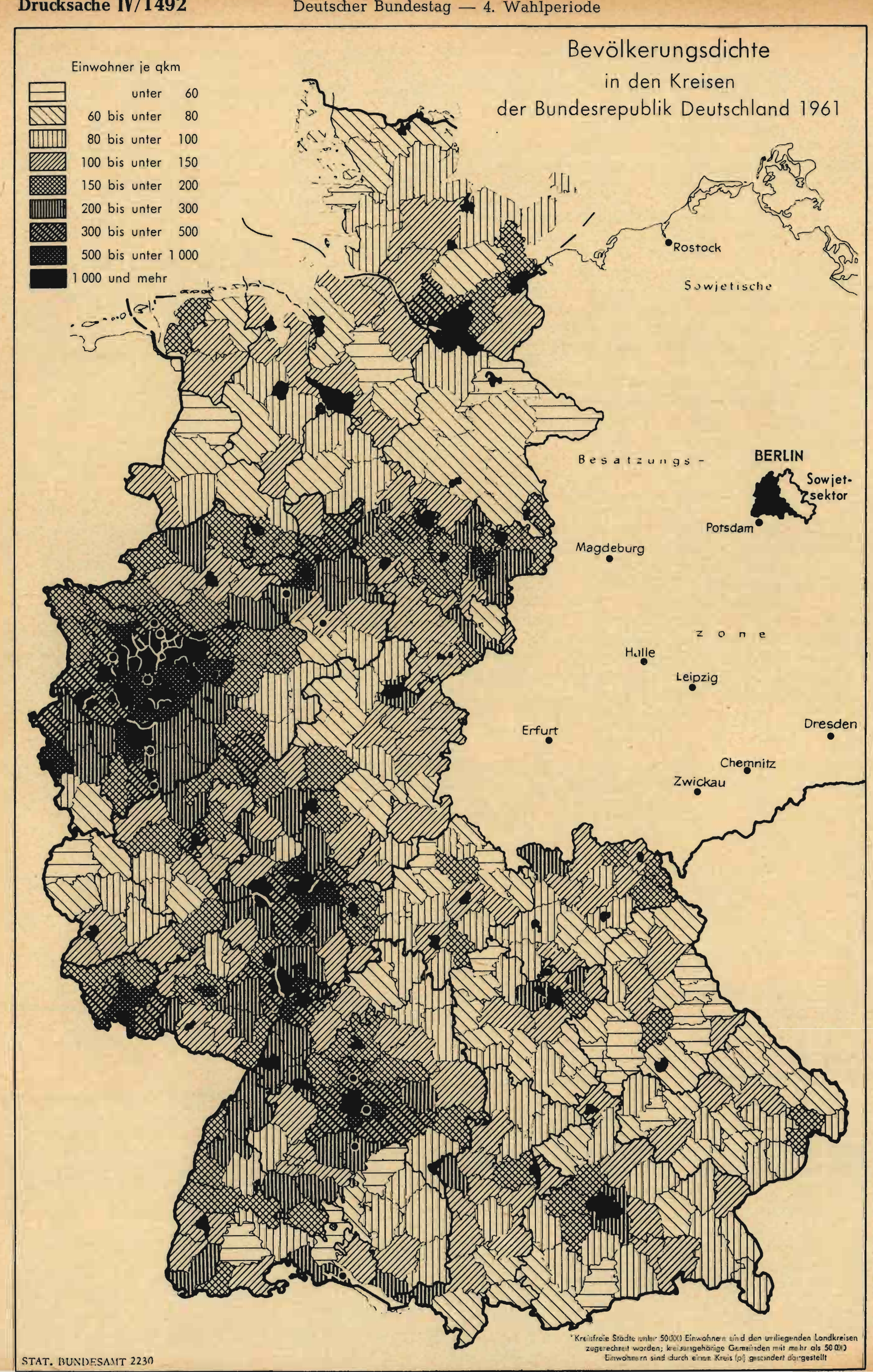
Die langfristige Entwicklungstendenz läßt sich zutreffender bei einem Vergleich der Jahre 1939 und 1961 beurteilen, wie ihn die Tabelle „Bevölkerungsentwicklung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1939 bis 1961" zeigt. Zwar hat in diesem Zeitraum die Bevölkerung in den Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Baden-Württemberg überdurchschnittlich zugenommen; doch zeigt ein Vergleich der Karten „Bevölkerungsdichte in den Kreisen des Deutschen Reichs 1939" und „Bevölkerungsdichte in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961", daß die traditionellen Verdichtungsräume nach wie vor Gebiete mit besonders hoher Bevölkerungsdichte geblieben sind. Diese haben sich räumlich stark ausgedehnt.

Bei der Beurteilung der Entwicklung ist davon auszugehen, daß diese Gebiete auch das bevorzugte Ziel der Binnenwanderung geblieben sind. Der ebenfalls bisher überwiegend in die Verdichtungsräume geflossene und gelenkte Flüchtlingsstrom aus der sowjetischen Zone ist seit dem 13. August 1961 versiegt. Daß die Wanderung in diese Räume anhält, beweist die Zunahme des Anteils der ausländischen Beschäftigten. Dies zeigt auch die Karte „Verteilung der ausländischen Beschäftigten in den Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik Deutschland" *(s. S. 32)*.

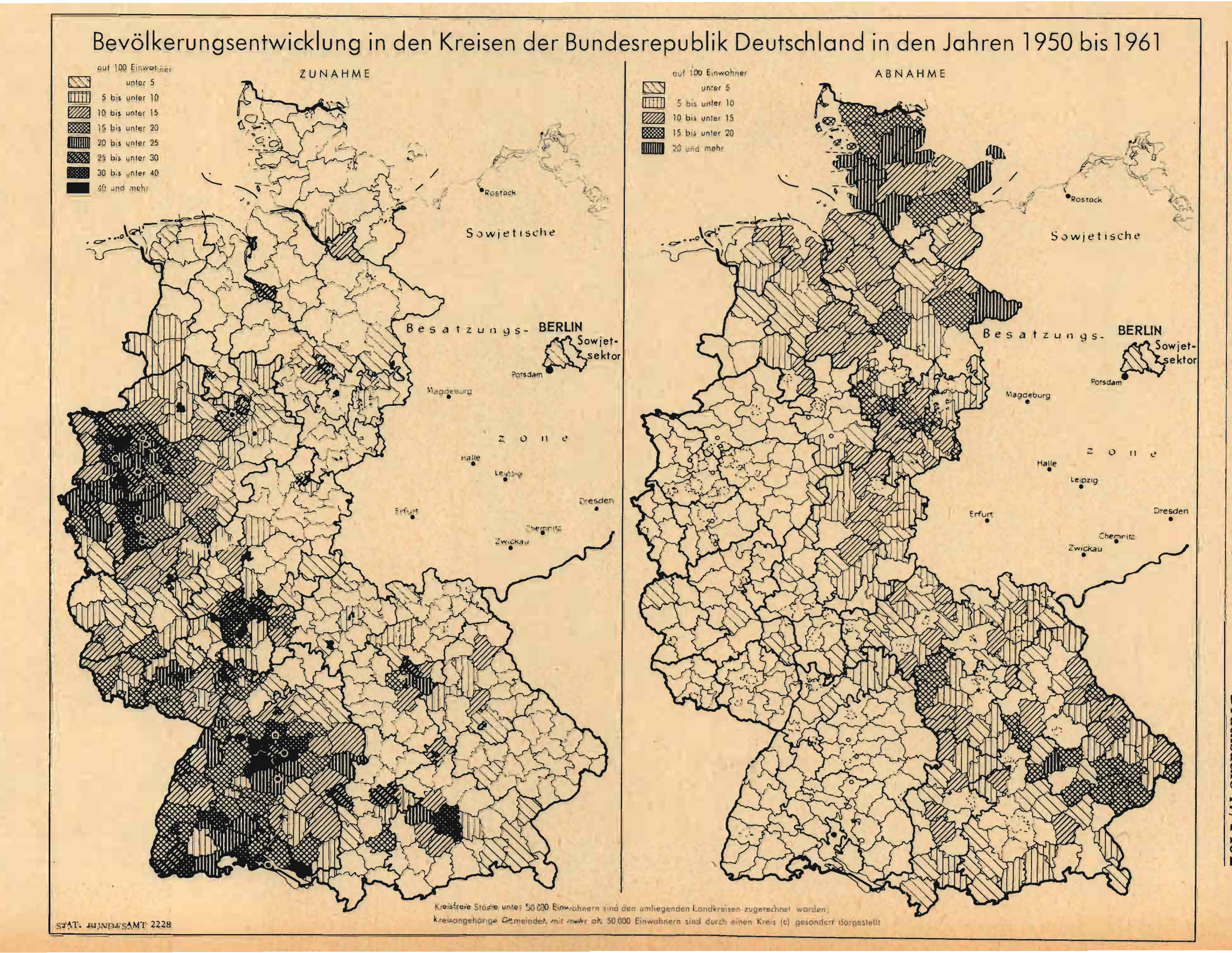
Bevölkerungsentwicklung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1939 bis 1961 [1])

Land	Bevölkerungsentwicklung			
	1961 [2]) gegenüber 1939		1961 [2]) gegenüber 1950	
	in 1000	v. H.	in 1000	v. H.
Schleswig-Holstein	+ 727,6	*+45,8*	− 278,0	*−10,7*
Hamburg	+ 120,5	*+ 7,0*	+ 226,8	*+14,1*
Niedersachsen	+ 2 101,7	*+46,3*	− 156,0	*− 2,3*
Bremen	+ 143,5	*+25,5*	+ 147,8	*+26,5*
Nordrhein-Westfalen	+ 3 967,3	*+33,2*	+2 705,5	*+20,5*
Hessen	+ 1 335,3	*+38,4*	+ 490,6	*+11,3*
Rheinland-Pfalz	+ 457,1	*+15,4*	+ 412,3	*+13,7*
Baden-Württemberg	+ 2 282,8	*+41,7*	+1 329,0	*+20,7*
Bayern	+ 2 429,8	*+34,3*	+ 329,4	*+ 3,6*
Saarland [3])	+ 163,0	*+17,9*	+ 127,9	*+13,5*
Berlin (West)	− 552,9	*−20,1*	+ 50,6	*+23,6*
Bundesgebiet	+13 175,7	*+30,6*	+5 385,9	*+10,6*

[1]) Datum der Volkszählung
[2]) vorläufiges Ergebnis
[3]) 1950: 31. August, 1956: 30. September



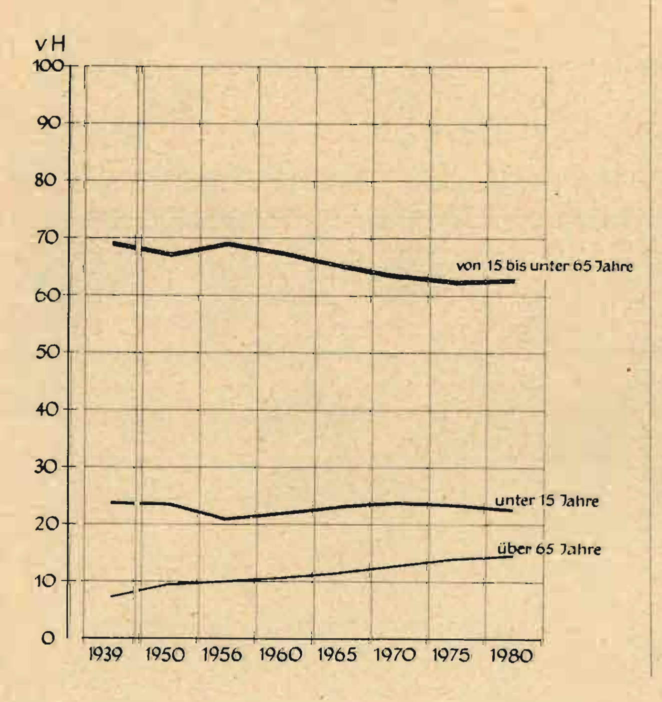
Bevölkerungsdichte
in den Kreisen
der Bundesrepublik Deutschland 1961
Einwohner je qkm
unter 60
60 bis unter 80
80 bis unter 100
100 bis unter 150
150 bis unter 200
200 bis unter 300
300 bis unter 500
500 bis unter 1 000
1 000 und mehr
Rostock
Sowjetische
Besatzungs-
zone
BERLIN
Sowjet-sektor
Potsdam
Magdeburg
Halle
Leipzig
Erfurt
Dresden
Chemnitz
Zwickau
Kreisfreie Städte unter 50 000 Einwohnern sind den umliegenden Landkreisen zugerechnet worden; kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sind durch einen Kreis (o) gesondert dargestellt
STAT. BUNDESAMT 2230


Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1950 bis 1961
ZUNAHME
auf 100 Einwohner
unter 5
5 bis unter 10
10 bis unter 15
15 bis unter 20
20 bis unter 25
25 bis unter 30
30 bis unter 40
40 und mehr
Rostock
Sowjetische
Besatzungs-
BERLIN
Sowjet-sektor
Potsdam
Magdeburg
Zone
Halle
Leipzig
Dresden
Erfurt
Chemnitz
Zwickau
ABNAHME
auf 100 Einwohner
unter 5
5 bis unter 10
10 bis unter 15
15 bis unter 20
20 und mehr
Rostock
Sowjetische
Besatzungs-
BERLIN
Sowjet-sektor
Potsdam
Magdeburg
Zone
Halle
Leipzig
Erfurt
Dresden
Chemnitz
Zwickau
Kreisfreie Städte unter 50 000 Einwohnern sind den umliegenden Landkreisen zugerechnet worden; kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sind durch einen Kreis (o) gesondert dargestellt
STAT. BUNDESAMT 2228

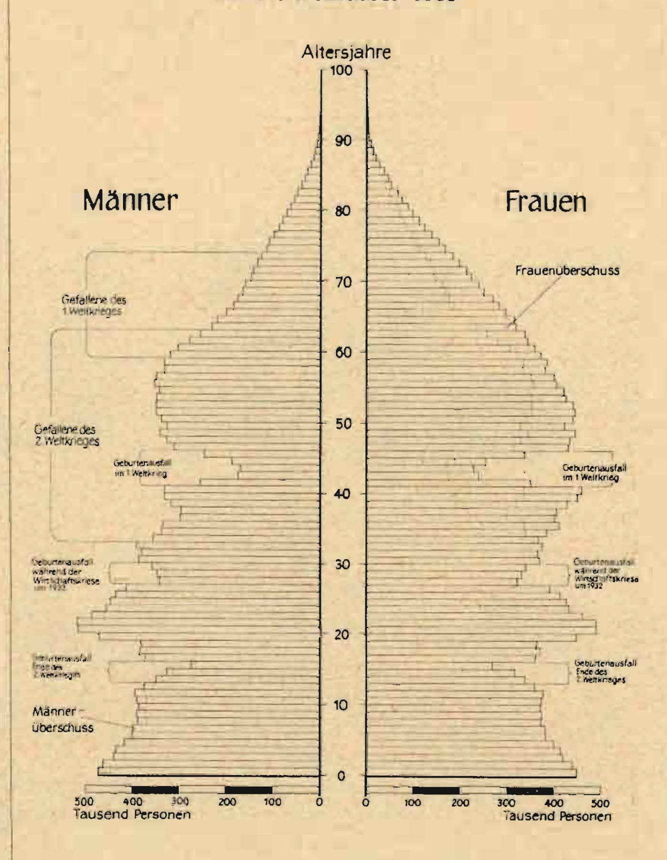
Sofern die bisher wirksamen Faktoren nicht verändert werden, wird diese Tendenz zur Bevölkerungsverdichtung anhalten. Der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik nimmt ab. Das ergibt sich einmal aus ihrer Altersstruktur, wie die Graphiken „Altersgruppen in v. H. der Gesamtbevölkerung 1939 bis 1980" und „Altersaufbau der Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1960" zeigen. Der Anteil der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter (von 15 bis 65 Jahren) wird geringer. Hinzu kommt, daß sich die Ausbildungszeit immer mehr über das 15. Lebensjahr hinaus verlängert. Wenn aber einer abnehmenden Anzahl von Erwerbstätigen eine gleichbleibende oder steigende Anzahl von Arbeitsplätzen gegenübersteht, üben die Räume mit hoher Arbeitsplatzdichte — unter den derzeitigen Umständen — eine Sogkraft aus. Zwar nehmen die industriellen Arbeitsplätze in den Zentren der Verdichtungsräume ab; doch wird diese Abnahme durch die Zunahme der Arbeitsplätze in den Dienstleistungsbereichen (Handel, Verkehr, Banken und Versicherungen, Dienstleistungsgewerbe und öffentliche Dienste) aufgewogen.

Verbreitet sind Mängel in der Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz festzustellen, die in starkem Umfange eine Pendelwanderung ausgelöst haben. Im Jahre 1950 wurden im Bundesgebiet 3,2 Millionen Auspendler gezählt, d. h. jeder siebte Erwerbstätige mußte täglich auf dem Weg zum Arbeitsplatz die Grenzen seiner Wohngemeinde überschreiten. Die Anzahl der Auspendler ist in der Folgezeit ständig angewachsen; sie betrug 1956 schon 4,2 Millionen und 1960 rund 5,5 Millionen. Das bedeutet, daß 1960 rund ein Viertel der Erwerbstätigen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft Pendler waren.

Altersgruppen in v. H. der Gesamtbevölkerung 1939 bis 1980



Altersaufbau der Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1960



Diese Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsverteilung und Arbeitsplätzen in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen lassen die Bedeutung erkennen, die der regionalen Verteilung der Arbeitsplätze in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen zukommt.

b) Die Verteilung der Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen

aa) Landwirtschaft

Die Anzahl der Vollarbeitskräfte [1]) in der Landwirtschaft, die 1939 wie auch noch im Jahre 1950 rund 3,9 Millionen betrug, nahm bis 1961/62 um 1,6 Millionen ab. Während dieser Zeitspanne verließen also jährlich durchschnittlich 150 000 Vollarbeitskräfte die Landwirtschaft.

Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Gesamtzahl der am Erwerbsleben Beteiligten sank von 26 v. H. im Jahre 1939 auf 13 v. H. im Jahre 1961 *(vgl. Graphik „Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961 in v. H." S. 12).*

---

[1]) Die Zahl der Vollarbeitskräfte wird aus der Statistik der in landwirtschaftlichen Betrieben und ihren Haushaltungen beschäftigten Personen ermittelt. Betriebsinhaber werden immer als eine volle Arbeitskraft bewertet. Abgerechnet wird bei den übrigen Arbeitskräften der Arbeitsaufwand für den bäuerlichen Familienhaushalt. Berücksichtigt wird auch, daß die unter 16 und über 65 Jahre alten Personen nicht die Arbeitsleistung einer vollen Arbeitskraft erreichen.

**Industriebeschäftigte
in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland
in den Jahren 1950 bis 1962 [1])**

Land	Industriebeschäftigte				
	1950	1955	1958	1961	1962
Schleswig-Holstein	109 000	147 109	165 341	174 057	176 185
Hamburg	143 000	195 302	224 378	234 865	233 243
Niedersachsen	425 000	585 319	651 468	729 578	737 593
Bremen	59 000	90 378	106 634	103 945	95 619
Nordrhein-Westfalen	1 995 000	2 602 469	2 824 128	2 884 405	2 866 239
Hessen	379 000	531 885	598 509	679 776	687 678
Rheinland-Pfalz	218 000	305 961	339 835	369 021	369 670
Baden-Württemberg	822 000	1 162 631	1 317 201	1 451 331	1 451 679
Bayern	646 000	964 449	1 078 223	1 218 455	1 251 172
Saarland	—	—	179 200	175 613	174 480
Berlin (West)	138 000	238 826	279 945	322 700	304 343
Bundesgebiet [2])	4 925 000	6 824 329	7 764 862	8 343 746	8 347 901

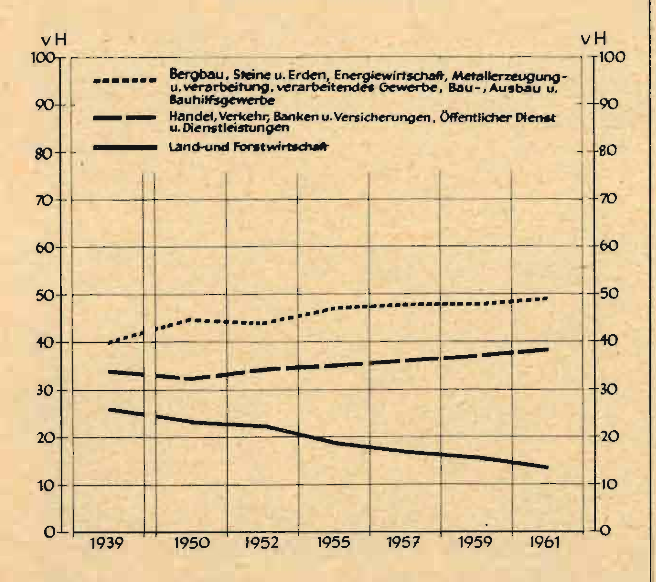
[1]) jeweils 30. Juni
[2]) 1950 und 1955 ohne Saarland

**Industriebesatz (Industriebeschäftigte auf 1000 Einwohner)
in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland
in den Jahren 1950 bis 1962 [1])**

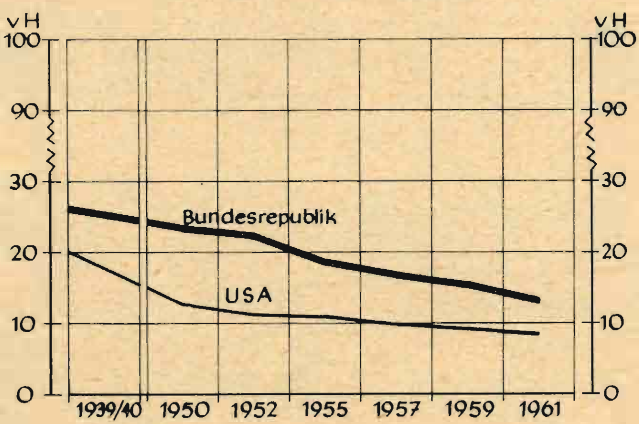
Land	Industriebesatz				
	1950	1955	1958	1961	1962
Schleswig-Holstein	42,0	64,2	72,9	75,1	75,2
Hamburg	89,1	110,7	124,9	128,2	126,5
Niedersachsen	62,5	89,3	100,2	109,9	110,0
Bremen	105,6	143,7	159,1	147,1	133,8
Nordrhein-Westfalen	151,2	177,1	184,3	181,4	177,9
Hessen	87,7	117,0	129,5	141,2	140,3
Rheinland-Pfalz	72,6	94,2	101,9	108,0	107,0
Baden-Württemberg	127,8	164,3	178,8	187,0	183,0
Bayern	70,3	105,3	116,8	128,1	129,4
Saarland	—	—	173,9	163,7	159,5
Berlin (West)	64,3	108,8	125,9	146,8	139,6
Bundesgebiet [2])	99,0	130,8	140,7	148,5	146,6

[1]) jeweils 30. Juni
[2]) 1950 und 1955 ohne Saarland

Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961 in v. H.



Anteil der Erwerbspersonen in der Landwirtschaft an den Erwerbspersonen insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA



Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten nimmt weiter ab. Diese Abnahme wird in den kleinbäuerlich strukturierten Gebieten, die bislang wenig außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten boten, besonders groß sein. Ein Vergleich mit der Entwicklung in den Vereinigten Staaten veranschaulicht die Tendenz *(vgl. Graphik „Anteil der Erwerbspersonen in der Landwirtschaft an den Erwerbspersonen insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA")*.

Die aus der Landwirtschaft bisher Ausgeschiedenen fanden ihre Arbeitsplätze überwiegend in der Industrie.

bb) Industrie

Die Zahl der Beschäftigten in der Industrie [1]) nahm von 4,9 Millionen im Jahre 1950 bis Mitte 1962 [2]) um 3,4 Millionen zu *(vgl. Tabelle „Industriebeschäftigte in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1950 bis 1962")*. Der Industriebesatz (Anzahl der in der Industrie Beschäftigten auf 1000 Einwohner) erhöhte sich im Bundesgebiet ohne Saarland von 99 im Jahre 1950 auf 146 im Jahre 1962. Die Tabelle „Industriebesatz in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1950 bis 1962" zeigt das in den einzelnen Ländern unterschiedliche Ausmaß dieser Zunahme. Deutlicher kommen die regionalen Unterschiede des Industriebesatzes bei einer Betrachtung kleinerer Raumeinheiten zum Ausdruck *(vgl. Karte „Industriebesatz am 30. Juni 1962 in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland")*. Der Industriebesatz differiert stark. Es gibt Kreise (kreisfreie Städte und Landkreise), die mehr als 200 und solche, die weniger als 20 Industriebeschäftigte auf 1000 Einwohner zählen. Bei einem Vergleich der Kreiswerte ist jedoch zu beachten, daß die Verflechtungen zwischen einer kreisfreien Stadt und den sie umgebenden Landkreisen nicht richtig wiedergegeben werden. Beschäftigte in der Industrie, die in den Landkreisen wohnen und in der kreisfreien Stadt ihrer Arbeit nachgehen, erhöhen den Industriebesatz dort (z. B. Industriebeschäftigte auf 1000 Einwohner: in Ludwigshafen-Stadt 381, im Landkreis Ludwigshafen 12, in Deggendorf-Stadt 184, im Landkreis Deggendorf 40).

Gebiete, deren Industriebesatz den Bundesdurchschnitt (147 Industriebeschäftigte auf 1000 Einwohner) übertrifft, umfassen ein Fünftel des Bundesgebietes. In ihnen leben etwa zwei Drittel der Industriebeschäftigten.

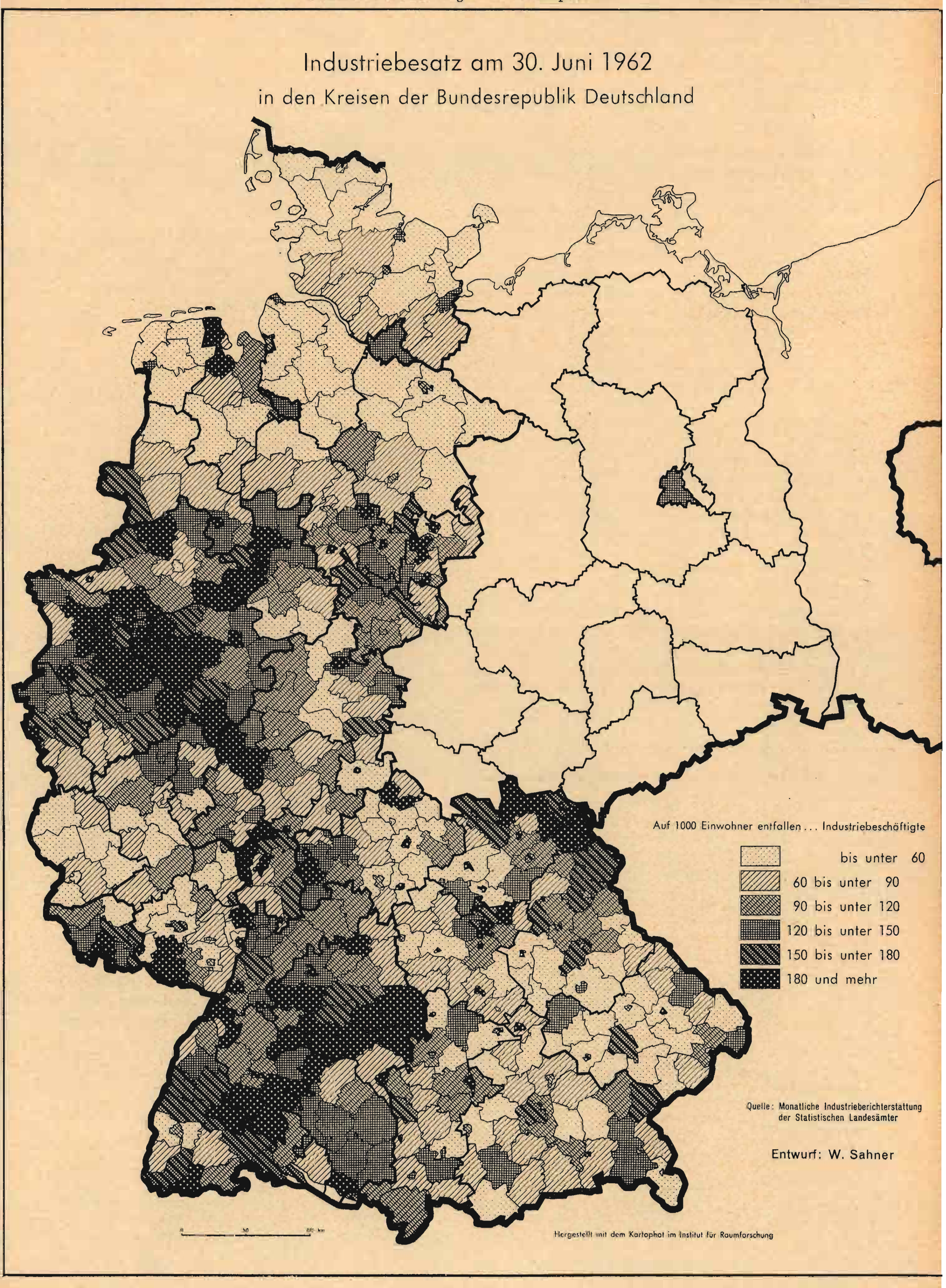
Den stark industrialisierten Gebieten stehen ausgesprochen industriearme Gebiete gegenüber. Sie setzen sich aus Kreisen zusammen, deren Industriebesatz weniger als 60 auf 1000 Einwohner beträgt. Diese umfassen knapp ein Viertel des Bundesgebietes. In vielen dieser Gebiete werden im Zuge der Veränderungen in der Landwirtschaft besonders viele Arbeitskräfte frei.

Zwischen den stark industrialisierten Gebieten und den ausgesprochen industriearmen Gebieten lie-

---

[1]) Die Zahlen sind der monatlichen Industrieberichterstattung aller Industriebetriebe mit 10 und mehr Beschäftigten entnommen. Sie umfaßt rund 98 v. H. der Beschäftigten der gesamten Industrie. Die Beschäftigten werden am Arbeitsort gezählt. Erfaßt werden alle Betriebe mit einer gewerblichen Produktion (Gütererzeugung) und Betriebe, die Reparaturen, Lohnarbeiten oder Montagen durchführen, sowie die Hauptverwaltungen der Produktionsbetriebe. Reine Handelsbetriebe werden nicht miterfaßt. Nicht einbezogen sind ferner die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke der öffentlichen Versorgung und die Betriebe der Bauindustrie. Die Industrieberichterstattung wurde vor dem zweiten Weltkrieg lediglich als Repräsentativ-Statistik durchgeführt, so daß regionale Ergebnisse nicht vorliegen. Für das Bundesgebiet liegen Länderergebnisse seit 1950 vor. Regionale Ergebnisse der Industrieberichterstattung sind für kleinere Verwaltungseinheiten erst ab 1951 verfügbar.

[2]) Die in der Tabelle wiedergegebenen Vergleichsjahre 1950, 1955, 1958, 1961 und 1962 wurden gewählt, um Vergleiche mit Bevölkerungsveränderungen zwischen den beiden Jahren der Volkszählung 1950 und 1961 zu ermöglichen und um die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten in der Industrie in ihrem zeitlichen Ablauf darzustellen.


Industriebesatz am 30. Juni 1962
in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland
Auf 1000 Einwohner entfallen ... Industriebeschäftigte
bis unter 60
60 bis unter 90
90 bis unter 120
120 bis unter 150
150 bis unter 180
180 und mehr
Quelle: Monatliche Industrieberichterstattung der Statistischen Landesämter
Entwurf: W. Sahner
Hergestellt mit dem Kartophot im Institut für Raumforschung

gen die Teile der Bundesrepublik, deren Industriebesatz zwar höher als 60 ist, die aber dennoch unter dem Bundesdurchschnitt von 147 bleiben. Diese Gebiete machen mit 56 v. H. den größten Flächenanteil des Bundesgebietes aus. In ihnen leben 25,9 Millionen Menschen.

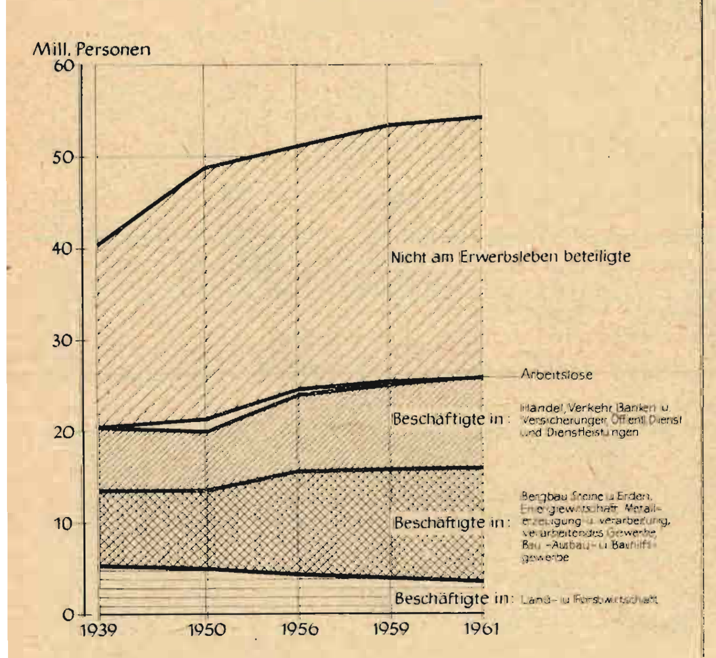
Die industriellen Arbeitsplätze haben vor allem in den bereits stark industrialisierten Räumen zugenommen. Nur rund ein Zwanzigstel der seit 1950 neu entstandenen industriellen Arbeitsplätze befindet sich in den industriearmen Gebieten.

Ein Vergleich der Verteilung und Entwicklung der Bevölkerung und der Industriebeschäftigten führt zu dem Ergebnis, daß im allgemeinen Gebiete mit einer hohen Bevölkerungsdichte und mit einer starken Bevölkerungszunahme auch einen relativ hohen Industriebesatz haben. Demgegenüber ist in den Räumen mit geringerer Bevölkerungsdichte und mit Bevölkerungsabnahmen oder mit nur geringfügiger Zunahme ein besonders niedriger Industriebesatz festzustellen. Trotz der erkennbaren Gewichtsverlagerungen zwischen den Anteilen der in der Industrie Beschäftigten und den Anteilen der übrigen Gruppen der Erwerbstätigen führt der Hinweis auf die Industriebesatzziffern bei großräumiger Betrachtungsweise im Bundesmaßstab nicht zu unrichtigen Schlüssen.

cc) Dienstleistungen

Wachsende Bedeutung haben die Wirtschaftsbereiche Handel, Verkehr, Banken und Versicherungen, öffentliche Dienste und Dienstleistungen. Der Anteil der Erwerbspersonen in diesen Wirtschaftsbereichen an den Erwerbspersonen insgesamt stieg von 34 v. H. im Jahre 1939 auf 38 v. H. im Jahre 1961 *(vgl. Graphik „Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961 in v. H." S. 12 und „Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961")*. In Gebieten mit großer Bevölkerungsdichte ist der Anteil der Beschäftigten dieser Wirtschaftsbereiche in der Regel erheblich höher als in weniger dicht besiedelten Räumen. In den Gebieten hoher Bevölkerungsdichte steigt der Anteil rasch und nimmt an Gewicht gegenüber den Erwerbspersonen in der Industrie zu.

Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961



c) Die großräumige Verteilung der Wirtschaftskraft

Als Maßstäbe zur Beurteilung der regionalen Verteilung der Wirtschaftskraft stehen bundeseinheitliche Berechnungen über die Realsteuerkraft und das Bruttoinlandsprodukt zur Verfügung.

aa) Die Realsteuerkraft

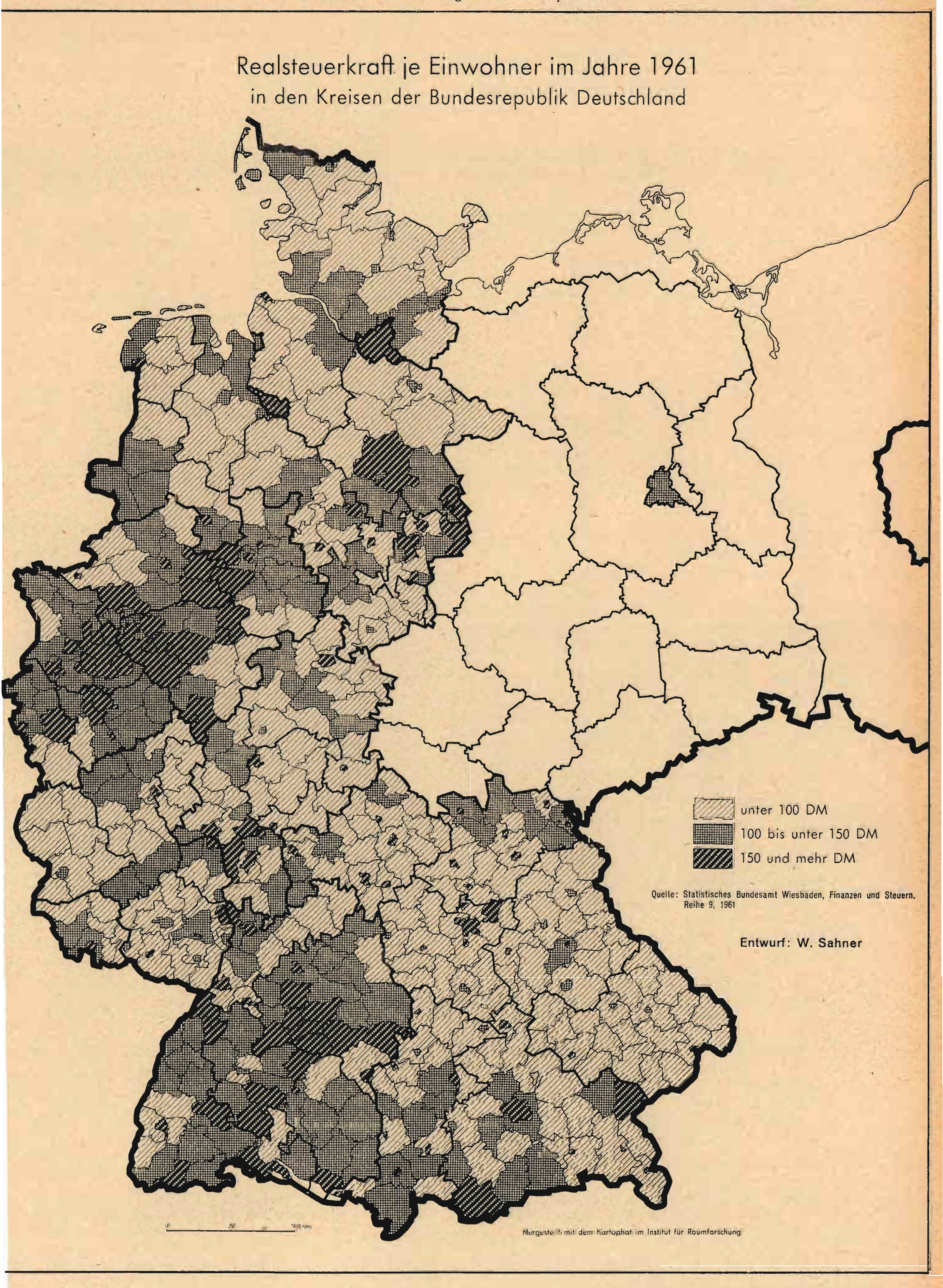
Die Realsteuerkraft [1] ist ein Maßstab für die auf den Realsteuern beruhenden selbständigen finanziellen Leistungsmöglichkeiten der Gemeinden. Die Vergleichbarkeit der Realsteuerkraft je Einwohner ist dadurch gewährleistet, daß sie unabhängig von der Höhe der Hebesätze errechnet wird, die die einzelne Gemeinde festgesetzt hat.

Zwar beruht die Finanzkraft der Gemeinden nicht allein auf dem Realsteueraufkommen, sondern auch auf anderen Gemeindesteuern sowie Finanzzuweisungen, auch wirkt sich die tatsächliche Leistungsfähigkeit der gesamten Gemeindebevölkerung nicht unmittelbar auf die Realsteuerkraft aus; trotzdem ist die Realsteuerkraft für die Beurteilung der räumlichen Struktur eines Gebietes deshalb ein brauchbarer Anhaltspunkt, weil die in ihr zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden weitgehend über die Infrastruktur entscheidet. Hohe Realsteuerkraft läßt daher auf eine verhältnismäßig gute Ausstattung mit örtlichen Erschließungs-, Verkehrs-, Sozial- und Kultureinrichtungen schließen. Eine deutlich unter dem Durchschnitt liegende Realsteuerkraft bedeutet dagegen im allgemeinen, daß die kommunale Ausstattung hinter den gegenwärtigen Erfordernissen zurückbleibt.

Die Karte „Realsteuerkraft je Einwohner im Jahre 1961 in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland" zeigt hohe Werte der Realsteuerkraft in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte, großer Bevölkerungszunahme und hohem Industriebesatz bzw. mit besonderen Funktionen im Dienstleistungsbereich. Niedrig dagegen ist die Realsteuerkraft in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte, stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahl und niedrigem Industriebesatz. Kreisen (kreisfreie Städte bzw. Landkreise), in denen die gemeindliche Realsteuerkraft im Jahre 1961 nur 33 DM betrug, stehen einige Fälle gegenüber, die mit einer Realsteuer-

---

[1]) Realsteuerkraft = Istaufkommen der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, geteilt durch die jeweiligen gemeindlichen Hebesätze und vervielfältigt mit dem Bundesdurchschnitt der Hebesätze


Realsteuerkraft je Einwohner im Jahre 1961
in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland
unter 100 DM
100 bis unter 150 DM
150 und mehr DM
Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Finanzen und Steuern, Reihe 9, 1961
Entwurf: W. Sahner
Hergestellt mit dem Kartophat im Institut für Raumforschung

kraft von über 600 DM je Einwohner fast das Zwanzigfache der darin zum Ausdruck kommenden Leistungskraft aufweisen. Diese großen Unterschiede werden auch in der regionalen Infrastruktur deutlich.

bb) Bruttoinlandsprodukt

Als Maßstab für den Wert der wirtschaftlichen Leistung eines Gebietes kann das „Bruttoinlandsprodukt" [1]) je Person der Wirtschaftsbevölkerung betrachtet werden. Bundeseinheitliche Berechnungen dieser Art liegen bisher — kreisweise aufbereitet — nur für das Jahr 1957 vor.

Für das Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin beträgt das Bruttoinlandsprodukt rund 4250 DM je Person der Wirtschaftsbevölkerung. Die Unterschiede des Bruttoinlandsprodukts in den einzelnen Kreisen sind groß. Die höchsten Werte überschreiten 9000 DM in stark industrialisierten Stadtkreisen. Die niedrigsten Werte dagegen liegen bei 1500 DM in Landkreisen mit ungünstiger Agrarstruktur. In der Landwirtschaft wird unter den gegenwärtigen Verhältnissen in der Regel ein niedrigeres Bruttoinlandsprodukt je Person erzielt als im Bereich des warenproduzierenden Gewerbes und im Dienstleistungssektor.

Die Karte „Bruttoinlandsprodukt je Person der Wirtschaftsbevölkerung im Jahre 1957 in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland" zeigt, daß im allgemeinen die Gebiete mit hohem Bruttoinlandsprodukt denjenigen mit hoher Realsteuerkraft, hoher Bevölkerungsdichte, starker Bevölkerungszunahme und starkem Industriebesatz entsprechen.

Ein niedriges Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung zeigen die Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte, mit Bevölkerungsabnahme bzw. -stagnation und geringem Industriebesatz.

2. Die großräumigen Problemgebiete

Wägt man zusammenfassend die bisher dargestellten Kriterien der räumlichen Ordnung und Entwicklung, so zeigen sich zwei für die Struktur des Bundesgebietes besonders problematische Gebietskategorien. Dies sind die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebiete. Ihnen stehen die Gebiete mit einer übermäßigen Verdichtung gegenüber.

---

[1]) Bruttoinlandsprodukt = Wertsumme in Marktpreisen aller innerhalb der Kreisgrenzen von den dort ansässigen Arbeitsstätten, Wirtschafts- und Verwaltungseinheiten produzierten Güter und Leistungen einschließlich der Abschreibungen zur Erhaltung der Produktionsanlagen, jedoch abzüglich des Materialverbrauchs und sonstiger Vorleistungen. Umfassender Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungen eines Kreises, in dem mit Ausnahme der privaten Haushalte alle wirtschaftlichen Bereiche ihren zahlenmäßigen Niederschlag finden. Wirtschaftsbevölkerung = Wohnbevölkerung einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises, vermehrt um die Zahl der Einpendler und vermindert um die Zahl der Auspendler. Jedem Pendler ist eine wirtschaftlich abhängige Person zugerechnet.

a) Die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebiete

Wesentlich hinter der allgemeinen Entwicklung des Bundesgebietes zurückbleibende Gebiete sind solche, die eine niedrige Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsabnahme, -stagnation oder unterdurchschnittliche Bevölkerungszunahme, einen niedrigen Industriebesatz, eine geringe Realsteuerkraft und ein niedriges Bruttoinlandsprodukt aufweisen.

Das entscheidende Kennzeichen und zugleich die Ursache für die Strukturprobleme dieser Gebiete liegt darin, daß es an ausreichenden ökonomischen Grundlagen, vor allem an Erwerbsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft mangelt. Das kommt besonders in den niedrigen Werten des Industriebesatzes zum Ausdruck.

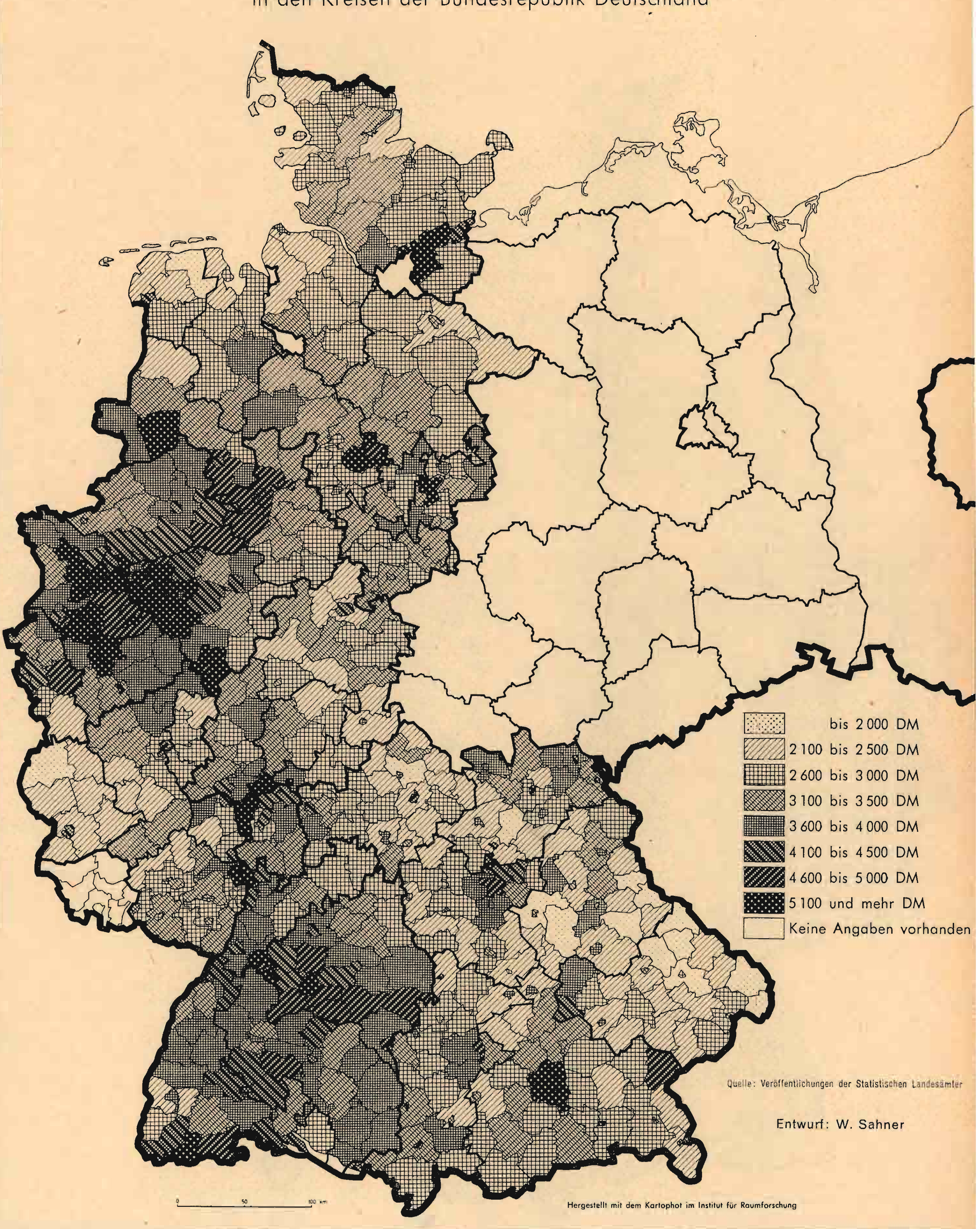
Da es an ausreichenden außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten fehlt, ist die Zahl der Fernpendler in diesen Gebieten im Verhältnis zu den örtlichen Arbeitsplätzen und auch absolut sehr hoch. Tägliche Arbeitswege von mehreren Stunden sind häufig. Die ungünstigen Verkehrsverhältnisse erlauben in vielen Fällen keine tägliche Heimfahrt. Für diese Wochenendpendler sind in einigen Teilen des Bundesgebietes eigene Verkehrsverbindungen eingerichtet worden, die die Anfahrt zu den größeren Arbeitszentren montags am zeitigen Morgen und die Rückfahrt in die abgelegenen Wohnplätze freitags am späten Abend ermöglichen sollen. Pendlerentfernungen von 100 km sind relativ häufig. Neben der Beeinträchtigung des Familienlebens führen Arbeitswege von so abnormer Ausdehnung auch zur physischen Übermüdung mit allen Folgen für die Leistung am Arbeitsplatz und für die gesundheitliche Widerstandsfähigkeit.

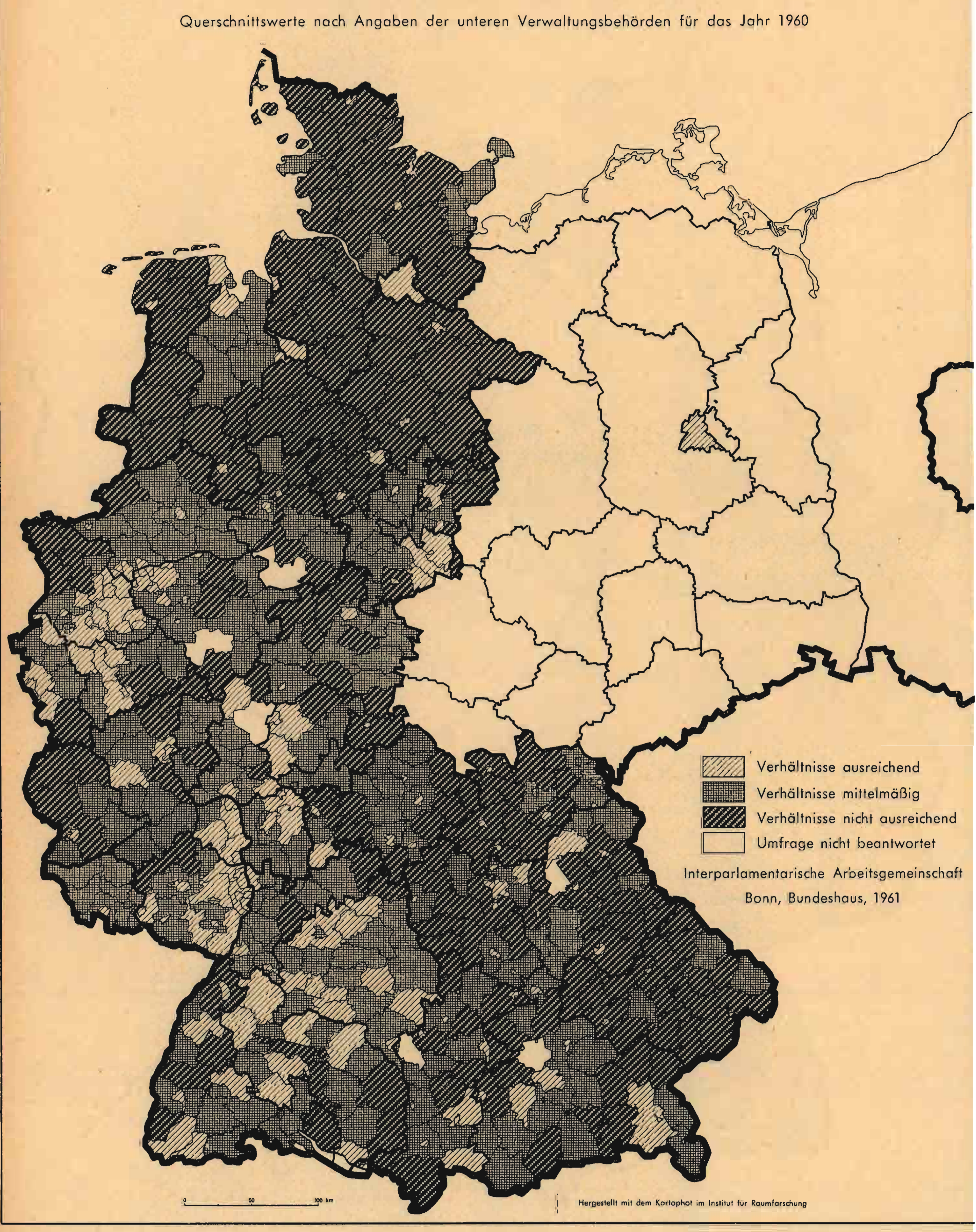
Die Gebiete sind durchweg zusammenhängende Agrargebiete. Der in der Landwirtschaft sich vollziehende Umstellungsprozeß ist für sie von besonderer Bedeutung. Die Teile der Agrargebiete, die durch Mängel der Agrarstruktur und ungünstige natürliche Bedingungen besonders benachteiligt sind, werden deshalb als agrarische Problemgebiete bezeichnet. Hier hemmt der Mangel an außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten, die in zumutbarer Entfernung erreicht werden könnten, den landwirtschaftlichen Umstellungsprozeß und zwingt die freigesetzten Kräfte zum Fernpendeln oder zur Abwanderung. Dadurch verlieren diese Gebiete aktive Teile der Bevölkerung, so daß diese Gebiete mitunter schon als „Altenteilergebiete" bezeichnet werden.

Ein weiteres Kennzeichen der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebiete ist ihr Rückstand in der Ausstattung mit Einrichtungen der Verkehrserschließung, der öffentlichen Versorgung, der Bildung und Kultur, der Gesundheitsförderung, aber auch hinsichtlich der Einkaufsmöglichkeiten usw. Da bislang nur regional begrenzte, systematische Kartendarstellungen der Infrastruktur vorliegen, sind die Karten über die „Öffentliche Wasserversorgung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland" und über die „Öffentliche Abwasserwirtschaft in den Kreisen der Bundesrepublik

Bruttoinlandsprodukt je Person der Wirtschaftsbevölkerung im Jahre 1957

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland

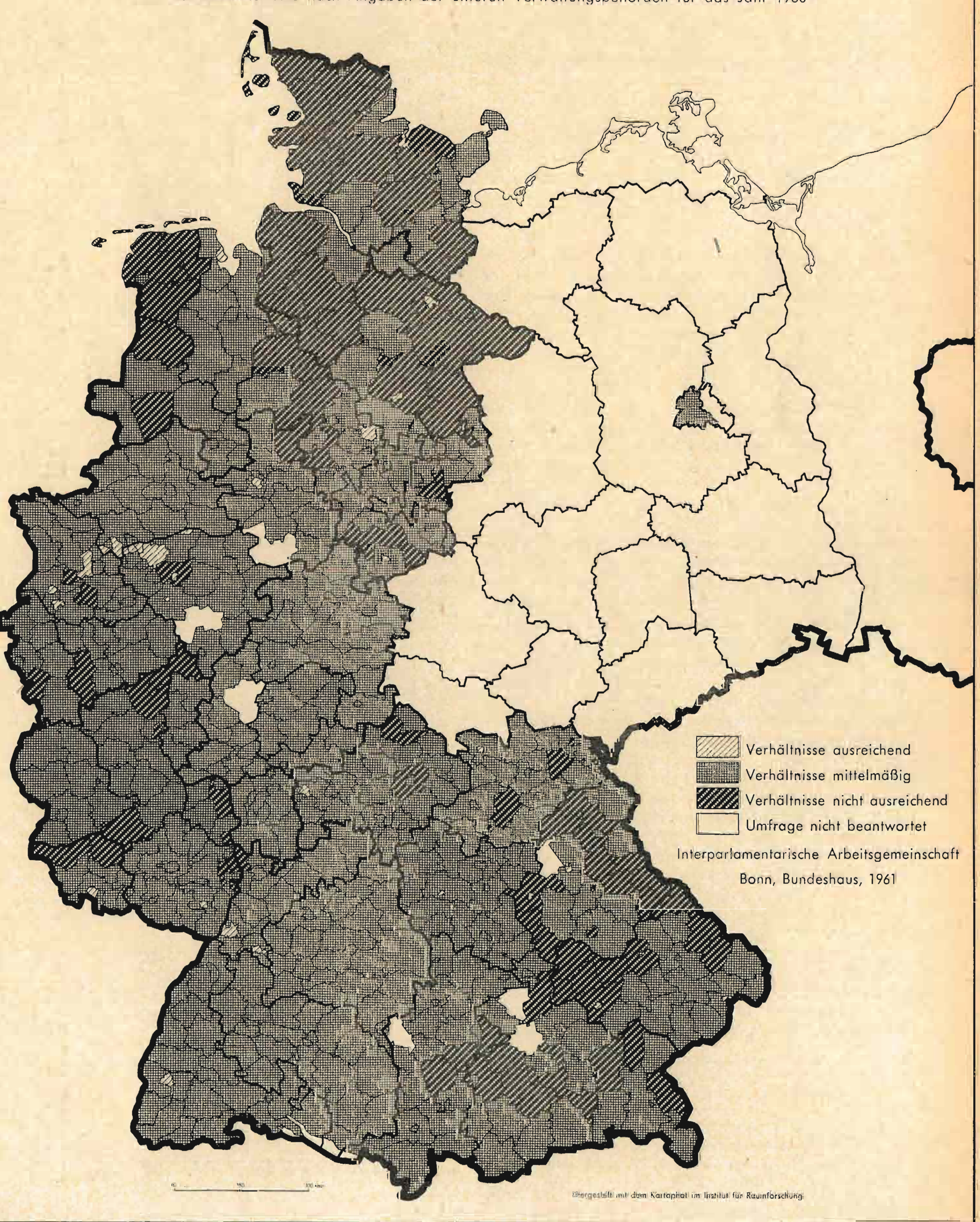



Öffentliche Wasserversorgung
in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland
Querschnittswerte nach Angaben der unteren Verwaltungsbehörden für das Jahr 1960
Verhältnisse ausreichend
Verhältnisse mittelmäßig
Verhältnisse nicht ausreichend
Umfrage nicht beantwortet
Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
Bonn, Bundeshaus, 1961
0
50
100 km
Hergestellt mit dem Kartophot im Institut für Raumforschung

Öffentliche Abwasserwirtschaft

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland

Querschnittswerte nach Angaben der unteren Verwaltungsbehörden für das Jahr 1960



Deutschland" lediglich zur Veranschaulichung beigefügt. Sie lassen erkennen, daß die Mehrzahl der in den dargestellten Sachbereichen ungünstig beurteilten Kreise zu den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten zählt.

Um die den heutigen kulturellen, sozialen und hygienischen Bedürfnissen entsprechenden kommunalen Einrichtungen erstellen, unterhalten und sinnvoll nutzen zu können, ist in einem angemessenen Einzugs- und Versorgungsbereich eine ausreichende Zahl von Einwohnern mit hinreichender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit notwendig. Diese Voraussetzung ist in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten nicht erfüllt. Dies zeigt den engen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte, Industriebesatz, Realsteuerkraft und Bruttoinlandsprodukt.

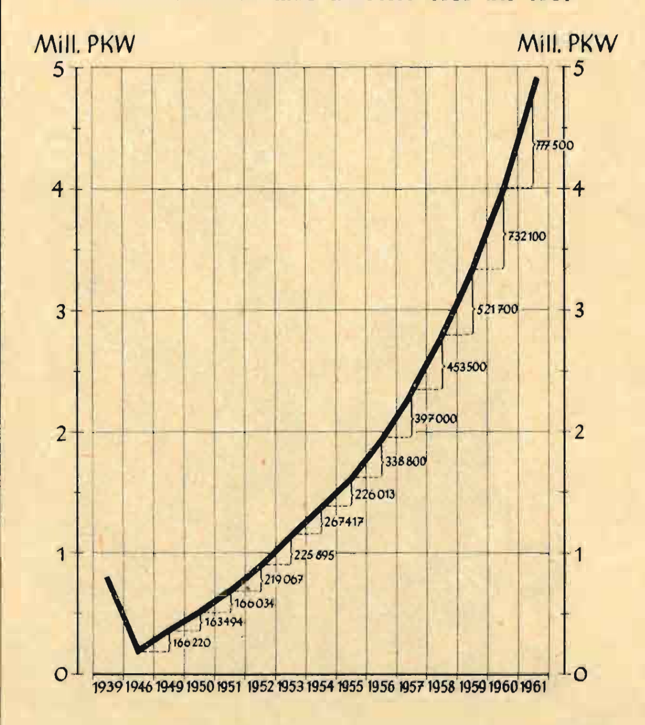
Die Bundesregierung hat in der Begründung ihres Entwurfs eines Raumordnungsgesetzes diese hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebiete auf etwa 40 v. H. der Fläche des Bundesgebietes und Berlin [1]) geschätzt, in denen rund 8 Millionen, d. h. 15 v. H. der Bevölkerung wohnen.

b) Die überlasteten Verdichtungsräume

In den überlasteten Verdichtungsgebieten steigern sich gegenseitig die Wirkungen hoher Bevölkerungs-, Wohn-, Bebauungs-, Arbeitsplatz- und Verkehrsdichte, die mit einer starken Beanspruchung der natürlichen Hilfsquellen verbunden sind. Dadurch wird der dem Menschen zur Verfügung stehende Raum stark eingeschränkt. Die — noch zunehmende — Ausbreitung der einzelnen Verdichtungsgebiete erschwert den notwendigen Zugang zu den Naherholungsgebieten.

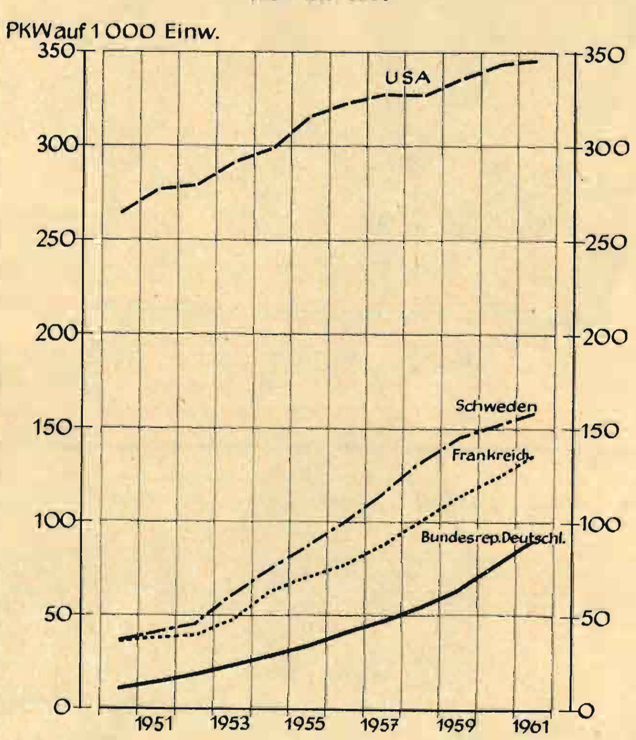
Die hohe Wohn- und Arbeitsplatzdichte in den überlasteten Verdichtungsräumen, die Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsplatz und die Zunahme des Kraftfahrzeugbestandes sind die wesentlichen Ursachen der innerhalb der überlasteten Verdichtungsräume extrem hohen Verkehrsdichte. Die öffentlichen Verkehrsanlagen sind den Anforderungen des fließenden und ruhenden Verkehrs nicht gewachsen. Ihre Anpassung an die Bedürfnisse erfordert unverhältnismäßig hohe Aufwendungen. Solange die Verkehrsanlagen und das Verhalten der Verkehrsteilnehmer den Verkehrsbedürfnissen nicht angepaßt sind, entstehen dadurch erhebliche Verluste. Diese durch Verkehrsbehinderungen allein in den Stadtgebieten entstehenden Verluste schätzte Professor Wehner [2]) auf etwa 1,0 bis 1,5 Milliarden DM jährlich. Diese Schätzung beschränkt sich auf die bei Personen- und Lastkraftwagen eintretenden Behinderungen. Dabei sind die Fahrleistungen des Jahres 1960 zugrunde gelegt. Diese Verluste werden angesichts der anhaltenden Verdichtung und der Zunahme der Verkehrsbedürfnisse weiter steigen. Einen Anhaltspunkt dafür bietet die Zunahme des Personenkraftwagenbestandes *(vgl. die Graphik „Bestand und Zunahme an Personenkraftwagen 1939 bis 1961")*. Die zu erwartende Entwicklung kann dar-

Bestand und Zunahme an PKW 1959 bis 1961



aus gefolgert werden, daß alle westlichen Industrieländer einen wesentlich höheren Personenkraftwagenbestand haben *(vgl. Graphik „Personenkraftwagen je 1000 Einwohner — Ländervergleich 1950 bis 1961")*.

PKW je 1000 Einwohner — Ländervergleich 1950 bis 1961



---

[1]) Beim Vergleich von Teilen des Bundesgebietes mit dem gesamten Bundesgebiet unter speziellen raumordnerischen Gesichtspunkten ist es erforderlich, die Zahlen von Berlin (West) nicht in die Zahlen des gesamten Bundesgebietes einzubeziehen.

[2]) Die Verkehrsprobleme der Städte, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 10, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart und Köln, 1963

In den überlasteten Verdichtungsgebieten führen der konzentrierte Abwasseranfall und die Ableitung von nicht ausreichend geklärtem Abwasser auch zu großen Gewässerverunreinigungen mit einschneidenden Beeinträchtigungen für Trink- und Betriebswasserversorgung, Bewässerung, Fischerei, Wassersport und zu Gesundheitsschäden. Das führt auch zu Nachteilen und zusätzlichen Kosten für die Unterlieger.

Die starke Verdichtung von Industriebetrieben und Siedlungen verursacht weiterhin Luftverunreinigungen, die in der Mehrzahl der Verdichtungsgebiete wegen der dort gegebenen lokalklimatischen Verhältnisse zu Beeinträchtigungen der Bewohner führen. Staubniederschläge von monatlich 3 kg/100 qm, die damit das tragbar erscheinende Maß erheblich überschreiten, sind in den überlasteten Verdichtungsgebieten keine Seltenheit.

Der innerhalb der überlasteten Verdichtungsräume besonders große Bedarf an Grundstücken und das bekannte Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot haben zu einer extremen Steigerung der Bodenpreise geführt, die der Bevölkerung den Erwerb von Grund und Boden für Wohnungsbauzwecke, meist sogar in den Randgebieten, nahezu unmöglich macht.

Ein nicht zu übersehender Nachteil der überlasteten Verdichtungsräume ist auch ihre höchste Gefährdung in Zeiten kriegerischer Verwicklungen. Wegen der Ballung lebens- und verteidigungswichtiger Einrichtungen auf engstem Raum sind sie besonders verwundbar. Angesichts dieser Gefährdung wird die Schaffung eines ausreichenden Schutzes der Bevölkerung und der lebens- und verteidigungswichtigen Anlagen in den Verdichtungsräumen außerordentlich erschwert, da die Verknappung des Raumes jede sinnvolle Auflockerung beeinträchtigt.

Die überlasteten Verdichtungsräume liegen überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, innerhalb der Gebiete, die von dem SARO-Gutachten [1]) als Ballungszonen bezeichnet werden. In diesen Ballungszonen, die eine Fläche von 13 v. H. des Bundesgebietes ohne Berlin einnehmen, lebten im Jahre 1961 rund 23,3 Millionen Einwohner; das sind 43 v. H. der Bevölkerung. In diesen Gebieten betrug die Bevölkerungsdichte im Jahre 1950 noch 579 Einwohner/qkm. Sie stieg bis 1961 auf 716. In diesen elf Jahren nahm die Bevölkerung der Ballungszonen, die schon 1950 um 1,5 Millionen Einwohner höher als 1939 war, abermals um 4,3 Millionen Menschen zu. Im selben Zeitraum belief sich der Bevölkerungszuwachs des gesamten Bundesgebietes ohne Berlin auf 5,3 Millionen. Vier Fünftel davon entfielen auf die Ballungszonen. Somit wuchsen sie in jedem dieser Jahre, anfangs vor allem infolge der Umsiedlung, um durchschnittlich fast 400 000 Einwohner, das entspricht etwa der Einwohnerzahl der Stadt Gelsenkirchen.

Nur 0,9 Millionen der Bevölkerungszunahme in den Ballungszonen sind auf die natürliche Bevölkerungsbewegung zurückzuführen. Der Überschuß der Zuzüge gegenüber den Fortzügen beträgt dagegen 3,4 Millionen. Dieser Wanderungsüberschuß übertrifft denjenigen des gesamten Bundesgebietes ohne Berlin. Das rührt daher, daß aus anderen Teilen des Bundesgebietes, vornehmlich aus den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten und dem Zonenrandgebiet, Einwohner zuwanderten *(vgl. Tabelle „Bevölkerungsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit von 1939 bis 1961")*. Innerhalb der Ballungszonen ist die Bevölkerungszunahme unterschiedlich.

[1]) Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigen-Ausschusses für Raumordnung. — Stuttgart 1961.

Bevölkerungsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit von 1939 bis 1961

	Bundesgebiet ohne Berlin	Ballungszonen [1])	Ausbaugebiete [2])	Zonenrandgebiete [3])
	Einwohner			
17. Mai 1939	40 248 000	17 460 200	4 793 100	4 804 900
13. September 1950	48 652 000	18 989 100	6 771 900	7 016 700
25. September 1956	50 963 500	21 521 700	6 121 500	6 572 000
6. Juni 1961 [4])	53 974 100	23 277 100	6 119 100	6 693 900
Zu- (+) bzw. Abnahme (—) der Bevölkerung				
17. Mai 1939 bis 13. September 1950	+8 404 000	+1 528 900	+1 978 800	+2 211 800
13. September 1950 bis 6. Juni 1961	+5 322 200	+4 288 000	— 652 800	—322 800
davon				
Überschuß der Geborenen (+) bzw. Gestorbenen (—)	+3 111 000	+ 909 200	+ 514 200	+393 600
Überschuß der Zu- (+) bzw. Fortzüge (—)	+2 211 200	+3 378 800	—1 167 000	—716 400

[1]) nach: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung — Stuttgart 1961

[2]) in der Abgrenzung des IMNOS. Vgl. S. 50 [3]) vgl. S. 50

[4]) Geringfügige Abweichungen gegenüber den Einwohnerzahlen vom 6. Juni 1961 in anderen Tabellen ergeben sich aus der Tatsache, daß teilweise vorläufige Ergebnisse der Volkszählung 1961 verwendet werden mußten.

Ausgewählte Strukturdaten der Ballungszonen [1]) für das Jahr 1961

Ballungszonen	Einwohner [2])		Bevölkerungsdichte	Industriebeschäftigte		Realsteuerkraft in DM je Einwohner
	in 1000	v. H.		in 1000	a. T. Einwohner	
Rhein-Ruhr	10 777	*19,9*	1 045	2 071	192	184
Rhein-Main	2 591	*4,8*	757	420	162	209
Hamburg	2 321	*4,3*	663	273	118	223
Stuttgart	1 852	*3,4*	607	429	232	228
Rhein-Neckar	1 542	*2,9*	475	288	187	158
München	1 423	*2,6*	645	197	138	205
Hannover	1 003	*1,9*	410	161	161	197
Nürnberg	992	*1,8*	441	212	214	180
Bremen	775	*1,4*	467	107	138	189
insgesamt	23 276	*43,0*	716	4 158	179	194
Bundesgebiet ohne Berlin	53 976	*100*	218	8 021	148	149

[1]) nach: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung — Stuttgart 1961

[2]) vorläufiges Ergebnis

Gebiete, in denen die verarbeitende und chemische Industrie vorherrscht bzw. die besondere Funktionen auf dem Dienstleistungssektor erfüllen, wachsen in der Regel schneller als Gebiete mit industriellem Schwergewicht im Kohlenbergbau und in der eisenschaffenden Industrie. In nahezu allen Ballungszonen ist festzustellen, daß die relative Bevölkerungszunahme in den Randzonen diejenige der Kerngebiete übersteigt. Darin kommt der zunehmende Wunsch der Bevölkerung zum Ausdruck, außerhalb der Kerngebiete zu wohnen. Als weitere Ursache tritt hinzu, daß infolge der Überfüllung der Kerngebiete industrielle Anlagen in die Randzonen verlegt bzw. dort neu errichtet werden. Für die Ballungszonen besonders kennzeichnend ist die hohe Zahl der Industriebeschäftigten. Sie beträgt 4,16 Millionen; das sind 52 v. H. der Industriebeschäftigten der Bundesrepublik Deutschland ohne Berlin *(vgl. Tabelle „Ausgewählte Strukturdaten der Ballungszonen für das Jahr 1961")*.

Die in dem SARO-Gutachten aufgeführten Ballungszonen sind nicht ohne weiteres mit den überlasteten Verdichtungsräumen gleichzusetzen. Nicht alle Ballungszonen sind überlastete Verdichtungsräume. Es gibt andererseits auch überlastete Verdichtungsräume außerhalb der Ballungszonen. Zu ihrer Ermittlung bedarf es der Verwendung weiterer Merkmale als derjenigen, die im SARO-Gutachten verwendet wurden. Auf diese Feststellungen wird zurückgegriffen, um das Ausmaß der Problematik sichtbar zu machen.

c) Das Zonenrandgebiet

Von der Problematik der beiden zuvor genannten Gebietskategorien unterscheidet sich deutlich die der östlichen Gebiete der Bundesrepublik. Dort ist die Ursache die gewaltsame Grenzziehung des Eisernen Vorhanges. Die dadurch bedingte Unterbrechung aller früheren Verkehrs- und Wirtschaftsbeziehungen hat diesen Gebieten besondere wirtschaftliche Hemmnisse und psychologische Belastungen auferlegt. Produktionsbetriebe wurden von ihren Rohstofflieferanten und ihren herkömmlichen Absatzgebieten getrennt. Dadurch wurde die Wettbewerbslage der Wirtschaft des Zonenrandgebietes erheblich verschlechtert. Teile der Bevölkerung wurden aus ihren traditionellen, kulturellen, sozialen und persönlichen Beziehungen gelöst.

Das Zonenrandgebiet besitzt keine einheitliche Struktur. Es besteht zwar überwiegend aus land- und forstwirtschaftlichen Gebieten, doch finden sich innerhalb des Zonenrandgebietes neben Großstädten (Kiel, Lübeck, Braunschweig, Kassel und Salzgitter) auch industrialisierte Räume.

Das Zonenrandgebiet in der in der Karte „Bundesfördergebiete" *(s. S. 49)* dargestellten Abgrenzung umfaßt mit 46 800 qkm 19 v. H. des Bundesgebietes ohne Berlin. In diesem Raume lebten im Jahre 1961 6,7 Millionen Einwohner; das sind 12 v. H. der Bevölkerung des Bundesgebietes *(vgl. Tabelle „Ausgewählte Strukturdaten des Zonenrandgebietes für das Jahr 1961")*.

Ausgewählte Strukturdaten des Zonenrandgebietes [1])
für das Jahr 1961

Zonenrandgebiet im Bundesland	Einwohner [2])		Bevölkerungsdichte	Industriebeschäftigte		Realsteuerkraft in DM je Einwohner
	in 1000	v. H.		in 1000	a. T. Einwohner	
Schleswig-Holstein	1 710	*3,2*	161	137	80	110
Niedersachsen	2 087	*3,9*	166	284	136	138
Hessen	895	*1,7*	152	116	130	108
Bayern	2 001	*3,6*	113	286	142	105
insgesamt	6 693	*12,4*	143	823	123	115
Bundesgebiet ohne Berlin	53 976	*100,0*	218	8 021	148	149

[1]) vgl. S. 50
[2]) vorläufiges Ergebnis

Besonders schwer sind die Gebiete des Zonenrandgebietes betroffen, die wegen ihrer strukturellen Schäden schon vorher zu den Gebieten gehörten, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben. Diese doppelte Belastung liegt in Räumen vor, die fast die Hälfte des Zonenrandgebietes mit knapp einem Drittel seiner Bevölkerung umfassen.

d) Die ursächliche Verknüpfung der großräumigen Strukturprobleme

Die Situation in den drei großräumigen Problemgebieten der Bundesrepublik läßt sich nicht isoliert beurteilen. Die strukturellen Mängel sind in ihrer Ursache, ihrer Entstehung, ihrem Zustand und in ihrer weiteren Entwicklung miteinander eng verbunden. Dies beruht in erster Linie darauf, daß in der Vergangenheit die starke Bevölkerungskonzentration in den Verdichtungsgebieten zu Lasten der beiden anderen Problemgebiete ging. Das gilt auch für die zugleich als ursächlich zu betrachtende außerordentlich starke Diskrepanz des Industriebesatzes. Das in der Realsteuerkraft und in dem Bruttoinlandsprodukt zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsgefälle, zugleich auch ein solches der eigenständigen kommunalen Ausstattung und der sonstigen Infrastruktur, fördert die Zunahme der Bevölkerung und des Industriebesatzes in den überlasteten Verdichtungszonen und hemmt die Industrialisierung und die Entwicklung der Bevölkerung in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten.

Ein wichtiges Element, das alle Problemgebiete miteinander und sie zugleich mit den Zwischenzonen verbindet, liegt in den Verlagerungen des Gewichtes der drei Wirtschaftsbereiche. Das heißt: In den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten und in den stärker agrarisch bestimmten „Zwischengebieten" ist die Eingliederung der aus der Landwirtschaft Ausscheidenden in das außerlandwirtschaftliche Erwerbsleben von besonderer Bedeutung. Bislang ist ein großer Teil der aus der Landwirtschaft Ausgeschiedenen nur im Wege der Abwanderung in die überlasteten Verdichtungsgebiete in das außerlandwirtschaftliche Erwerbsleben eingegliedert worden. So hat der Strukturwandel innerhalb der Wirtschaftsbereiche zugleich die Bevölkerungsverteilung in einer Weise beeinflußt, die die Problematik in beiden betroffenen Gebietskategorien verschärft hat.

Zwar wird im Zuge der Automatisierung auch ein zunächst geringer, aber wachsender Teil der Industriebeschäftigten freigesetzt. Doch werden diese Beschäftigten ohne weiteres von den sonstigen Wirtschaftsbereichen, besonders dem Dienstleistungsgewerbe, aufgenommen. Diese Verschiebung bewirkt aber zugleich eine zunehmende Verdichtung; denn die Arbeitsplätze des Dienstleistungssektors finden ihren Standort aus funktionellen Gründen vornehmlich in den Verdichtungsgebieten. Die in manchen Bereichen der industriellen Produktion festzustellende Verlagerung an die Ballungsränder ist dem Dienstleistungsgewerbe meist nicht möglich.

Die Menschen, die die zurückbleibenden Gebiete aus Mangel an ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten oder/und wegen des ungenügenden Leistungsstandes öffentlicher Einrichtungen verlassen, ziehen größtenteils in die Verdichtungsgebiete und fördern dadurch die Überlastungserscheinungen. Sie verursachen der Allgemeinheit nicht nur in den Zuwanderungsgebieten Aufwendungen bzw. Verluste, sondern auch in ihrer früheren Heimat.

In den Zuwanderungsgebieten müssen sie mit allen öffentlichen Einrichtungen bedient werden, die fast ausnahmslos neu erstellt werden müssen. In ihrer früheren Heimat waren diese Menschen zwar

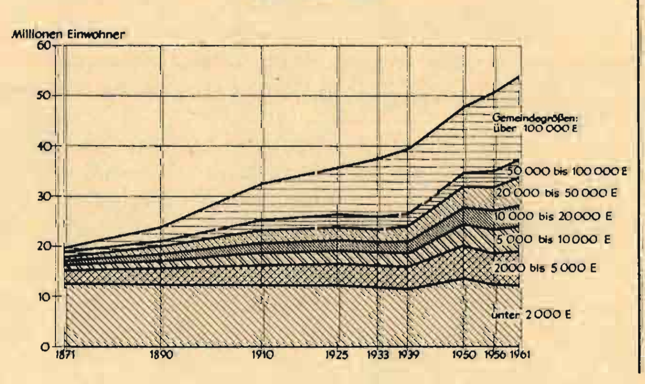
nicht mit allen Einrichtungen, wohl aber mit einem Teil davon ausreichend versorgt. Diese Einrichtungen können wegen der Abwanderung eines Teiles der Bevölkerung nicht mehr voll ausgelastet und von der in diesen Gebieten zurückbleibenden Bevölkerung unterhalten werden. Darüber hinaus müssen in den Verdichtungsgebieten für die zuwandernden Menschen nicht nur neue Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser etc. errichtet werden, die auch bei einer ausreichenden Versorgung dieses Teiles der Bevölkerung in der früheren Heimat notwendig gewesen wären, sondern bedingt ganz allgemein durch die räumliche Verdichtung, noch mehr aber durch das Tempo des Prozesses, steigen auf einigen Gebieten in den Verdichtungsräumen die Kosten überproportional an. Dies zeigt sich vor allem bei den Verkehrseinrichtungen, aber auch bei allen anderen Einrichtungen, die nur dadurch in einer für die wachsende Bevölkerung ausreichenden Kapazität erstellt werden können, daß vorhandene Anlagen vorzeitig durch größere, leistungsfähigere ersetzt werden, oder auch dadurch, daß bebaute Grundstücke weit vor Ende ihrer betriebsüblichen Nutzungsdauer zugunsten der notwendigen Erweiterungsmaßnahmen für öffentliche Einrichtungen geopfert werden müssen. Die Wanderung eines großen Teiles der Bevölkerung von den Abwanderungsgebieten in die Verdichtungsgebiete muß somit als eines der Hauptprobleme der räumlichen Entwicklung erkannt werden.

Eine zusammenfassende Bewertung des Zustandes und der Entwicklung ergibt, daß die derzeit vorhandenen Selbstheilungskräfte nur in beschränktem Umfange, so z. B. auf dem Wege über die absperrende Wirkung hoher Bodenpreise und erschwerte Wirtschafts- und Lebensbedingungen in überlasteten Verdichtungsräumen, wirksam sind. Sie reichen aber nicht aus, die strukturellen Schäden in den beiden extremen Problembereichen zu beseitigen.

II. Die regionale Siedlungsstruktur

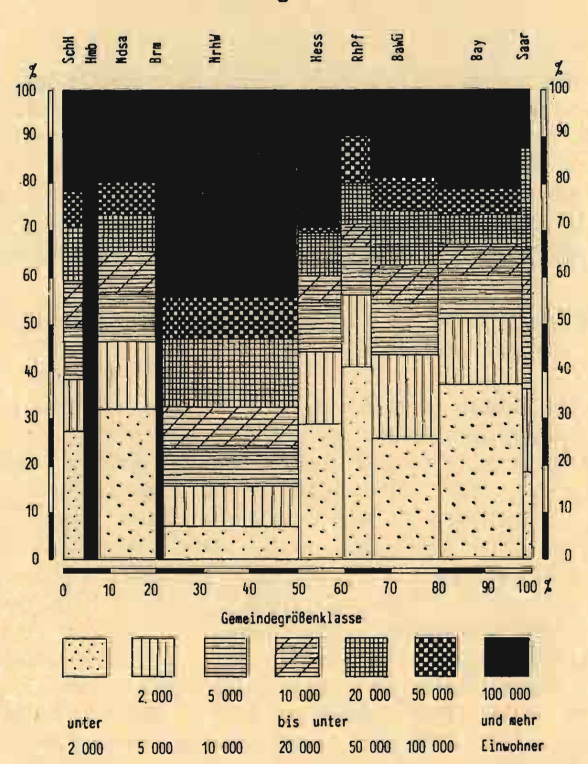
Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der letzten 100 Jahre hat über den Verdichtungs- und Entleerungsprozeß zu weitgehenden Veränderungen in der regionalen Siedlungsstruktur geführt.

Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen 1871 bis 1961



Die Zahl der Einwohner in ländlichen Gemeinden unter 2000 Einwohner ist über fast 100 Jahre nahezu konstant geblieben. Den größten Bevölkerungszuwachs verzeichneten die Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern. In ihnen wohnten 1961 rund 31 v. H. der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ohne Berlin. Auf die Mittelstädte zwischen 20 000 und 100 000 Einwohner entfielen 17 v. H., auf die Kleinstädte und Landgemeinden mit 2000 bis 20 000 Einwohner 29 v. H. und auf die ländlichen Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern 23 v. H. *(vgl. Graphik „Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen 1871 bis 1961")*. Wie sich die Bevölkerung in den einzelnen Ländern auf die Gemeindegrößenklassen verteilt, ist in der Graphik „Bevölkerungsanteil der Bundesländer in v. H. der Bundessumme ohne Berlin" dargestellt. Bemerkenswert ist der hohe Anteil der in Städten lebenden Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen.

Bevölkerungsanteil der Bundesländer in v. H. der Bundessumme ohne Berlin nach Gemeindegrößenklassen 1961



1. Die Mängel in verstädterten Räumen

Im Zuge der Industrialisierung entwickelten sich an günstigen Standorten Siedlungsgebilde, die sich infolge ihres raschen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums weit über die bestehenden Gemeindegrenzen hinaus ausdehnten. Diese Ausweitung der Siedlungsräume führte oft zu ungeordneten Ortserweiterungen, deren ausreichende Erschließung unverhältnismäßige Aufwendungen verursachte und in vielen Fällen die stadtnahe Landschaft

zerstörte. Solche Siedlungsräume umfassen heute in der Regel mehrere, nicht selten eine größere Anzahl von Gemeinden. Dieser für die Ballungszonen typische Tatbestand vollzog sich auch außerhalb der zusammenhängenden Verdichtungszonen. Die Problematik dieser Verdichtungsräume kleineren Maßstabs ist derjenigen der großen Verdichtungsräume ähnlich.

Zu solchen Siedlungsräumen zählen auch die von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ermittelten Stadtregionen. Die Tabelle „Statistische Abgrenzungsmerkmale für mehrgemeindliche Siedlungsräume — Stadtregionen —“ läßt erkennen, daß die Ermittlung dieser Räume in erster Linie eine regionalstatistische Vergleichbarkeit anstrebt. Diese Abgrenzung ist als Grundlage daran anknüpfender Maßnahmen ungeeignet. Auch darf ihre Bezeichnung nicht so gewertet werden, als ob einer bestimmten Gemeinde das Übergewicht in der notwendigen Zusammenarbeit der beteiligten Gemeinden zukomme. Die Untersuchungen über die Stadtregionen sind jedoch geeignet, Umfang und Entwicklungstendenzen dieser Kategorie von Siedlungsräumen sichtbar zu machen.

In den 56 Stadtregionen wohnten im Jahre 1961 rund 26,0 Millionen Menschen. Das bedeutet gegenüber 1950 eine Bevölkerungszunahme von 23 v. H. und gegenüber 1939 eine Zunahme von 32 v. H. Auch in den Stadtregionen wachsen — wie in den Ballungsräumen — die Rand- und Außenzonen stärker als die Kerngebiete. Von 1939 bis 1961 wuchsen die Kernstädte um 20 v. H. Die Zuwachsrate der Außenzonen dagegen betrug zwischen 61 und 77 v. H. Das Wachstum verlagert sich somit von den aufgefüllten Kernstädten in die Außenzonen, vor allem in die Nahverkehrsbereiche. Nach den im Kern erreichten hohen Verdichtungen tritt an deren Stelle eine verstärkte räumliche Ausweitung dieser Siedlungsräume. Trotz dieser Entwicklung behalten die Kernstädte — mit der absoluten Zahl ihrer Einwohner — nach wie vor ihr erdrückendes Übergewicht gegenüber den nach der Methode der „Stadtregionen“ abgegrenzten Außenzonen.

Neben den Überlastungserscheinungen, die bei den überlasteten Verdichtungszonen dargestellt wurden, sind in den mehrgemeindlichen Siedlungsräumen die verwaltungs- und finanzpolitischen Fragen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit von überragender Bedeutung. Arbeitsstätten, Wohnungen, Bildungseinrichtungen, Erholungs- und Unterhaltungsmöglichkeiten müssen bei einer ausgeglichenen Siedlungsstruktur räumlich einander zweckmäßig zugeordnet sein. Dies ist heute weitgehend nicht der Fall. Es fehlt bisher oft an einer dementsprechenden Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gemeinden in nachbarlichem Verbund.

2. Die Mängel in ländlichen Räumen

Die gleiche Aufmerksamkeit wie die Mängel in der regionalen Siedlungsstruktur in verstädterten Räumen verdienen die Mängel in der Struktur ländlicher Siedlungsgebiete. Auch auf dem Lande kommen den Gemeinden im nachbarlichen Verbund unterschiedliche Funktionen zu. Eine gegenseitige Ergänzung und Zusammenarbeit zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben ist auch hier erforderlich.

Den Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung — auch als zentrale Orte oder Kernsiedlungen bezeichnet — kommt eine entscheidende Funktion in den kleinen und großen Siedlungsräumen zu. In diesen zentralen Orten müssen alle jene öffentlichen Einrichtungen, die zur Versorgung einer grö-

Statistische Abgrenzungsmerkmale für mehrgemeindliche Siedlungsräume
— Stadtregionen —
nach den Arbeiten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Zonen		Abgrenzungsmerkmale (gemeindeweise)				Mindesteinwohnerzahl der Kernstadt und ihrer Außenzonen
		Bevölkerungsdichte	Landwirtschaftliche Erwerbspersonen in v. H. der Erwerbspersonen insgesamt	Auspendler in das Kerngebiet in v. H. der		
				Erwerbspersonen insgesamt	Auspendler insgesamt	
Kerngebiet	Kernstadt	in der Regel über 500		.	.	80 000
	Ergänzungsgebiet		unter 10			
Umlandzone	Verstädterte Zone	(über 200)	unter 30	über 30	über 60	
	Randzonen	.	unter 65	über 20	über 60	

Quelle: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. XIV. — Bremen 1960

ßeren Anzahl von Gemeinden und ihrer Bevölkerung notwendig sind, vorhanden sein. Die Wirtschaftlichkeit solcher Einrichtungen hängt von einer bestimmten Auslastung durch eine ausreichende Anzahl von Menschen ab. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß diese Einrichtungen zweckmäßigerweise in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung zusammengefaßt sein müssen. Die Hauptursache für die Zusammenlegung in einen Ort ist die Notwendigkeit einer rationellen Verkehrsbedienung. Typische Einrichtungen solcher zentralen Orte sind weiterbildende Schulen, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge und des Sports, zentrale Einrichtungen für Landwirtschaft, Handel und Verkehr wie Kreditinstitute, Genossenschaften u. a. Im Regelfall sollen die zentralen Orte auch die Standorte für Industrie- und Gewerbebetriebe sein, in denen auch die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden Arbeit finden können. Fehlen solche Arbeitsplätze, so sind die betreffenden Menschen gezwungen, entweder in weit entfernt liegende Industriegemeinden einzupendeln oder abzuwandern.

Zwar besteht in seiner Dichte ein ausreichendes Netz von Siedlungen mit zentralörtlicher Bedeutung auch in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten, doch sind diese in vielen Fällen nicht mehr oder noch nicht imstande, ihre Aufgaben abgestimmt auf die Gemeinden ihres Nahbereiches zu erfüllen. In diesem Zusammenhang fehlt es vor allem an ausreichenden Verkehrsverbindungen zu den zentralen Orten und innerhalb ihrer Nahbereiche.

3. Finanzpolitische Hemmnisse einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit

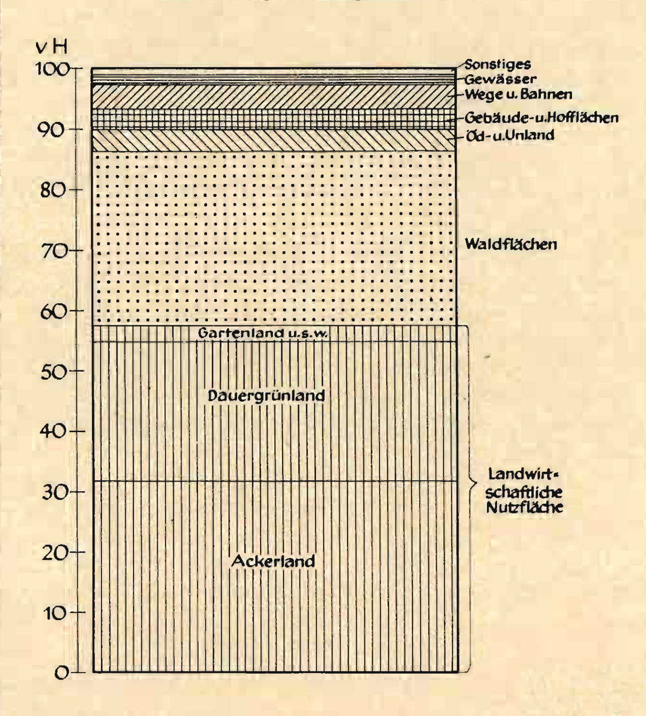
Sowohl in den Verdichtungsräumen als auch in den ländlichen Räumen wird die mehrgemeindliche Zusammenarbeit in Planung und Durchführung durch das gegenwärtige Gemeindefinanzsystem behindert. Die gegenwärtigen Gewerbesteuerausgleichsregelungen bewirken keine ausreichende Beteiligung der Wohngemeinden am Ertrag der Gewerbebesteuerung. Die Gemeinden, in denen sich vorwiegend die gewerblichen Arbeitsplätze befinden, sind gegenüber den übrigen Gemeinden in so starkem Maße bevorzugt, daß die am einzelgemeindlichen Vorteil orientierte Industrialisierungspolitik solcher Gemeinden eine funktionsgerechte regionale Siedlungsstruktur behindert.

III. Die Beanspruchung des Raumes und der natürlichen Hilfsquellen

1. Der Raum

Die zunehmende Bevölkerungsdichte und der steigende Zivilisationsstandard führen zu einer immer intensiveren Nutzung des Raumes. Für die bauliche Nutzung, für Lager- und Industrieanlagen, für Verkehrs- und Versorgungsanlagen, für Abfall- und Abwasserbeseitigung, für die Wasserversorgung, für Spiel- und Sportanlagen, für die Gewinnung von Bodenschätzen und für Verteidigungszwecke werden erhebliche Flächen beansprucht, deren Umfang mit steigendem Zivilisationsgrad wächst. Für solche Zwecke gehen in der Bundesrepublik jährlich ca. 260 qkm freie Landschaft verloren und werden zu technischem Ödland. Das entspricht in zwei Jahren ungefähr der Fläche des Bodensees. In der Vergangenheit wurden weiterhin durch planlose Ortserweiterungen und durch Splittersiedlungen die Landschaft zersiedelt und der Raum unzweckmäßig genutzt. Ertragreiche landwirtschaftliche Flächen wurden ohne zwingenden Grund für nichtlandwirtschaftliche Zwecke in Anspruch genommen. Das in der Graphik „Wirtschaftsfläche des Bundesgebietes nach

Wirtschaftsfläche des Bundesgebietes nach Hauptnutzungsarten 1961



Hauptnutzungsarten 1961" dargestellte Verhältnis der hauptsächlichen Nutzungsarten täuscht über den Umfang der mit dieser Raumbeanspruchung zusammenhängenden Aufgaben. Verfolgt man die Entwicklung des Verhältnisses der Hauptnutzungsarten, so entsteht der Eindruck, als bereite die Befriedigung dieser Raumansprüche ihrem Umfange nach keine Schwierigkeiten. Dieser Irrtum findet seine Erklärung darin, daß eine auf die Gesamtheit des ganzen Bundesgebietes gerichtete Betrachtung die hier entscheidende regionale und örtliche Differenzierung nicht erkennen läßt. In den dichter besiedelten Gebieten können diese Raumansprüche nur in eng begrenztem Rahmen befriedigt werden, nämlich auf den Flächen, die durch ihre Lage im Siedlungs- und Verkehrsnetz zur Errichtung der betreffenden Anlagen geeignet sind.

Hier aber konzentrieren und überlagern sich die konkurrierenden Raumnutzungsansprüche. Das Ausmaß dieser Ansprüche wird dadurch deutlich, daß das Gelände für die eingangs genannten zivilisationsbedingten Anlagen im Bundesgebiet zwar 10 v. H., in Bremen oder Hamburg aber beispiels-

weise mehr als 40 v. H. der gesamten Wirtschaftsfläche ausmacht.

Die Befriedigung dieser Raumansprüche unter Abwägung des Gewichtes der verschiedenen Interessen kann, wie die Erfahrung besonders in den Brennpunkten der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung zeigt, nicht ganz dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden.

2. Die natürlichen Hilfsquellen

Besorgniserregend ist auch die zunehmende Beanspruchung der natürlichen Kräfte des Raumes und der Stoffe, die er bietet: Bodenfruchtbarkeit, Klima, Quell-, Grund- und Oberflächenwasser, Landschaft als Siedlungs- und Erholungsraum. Technik und Wirtschaft machen Eingriffe in das ursprüngliche Wirkungsgefüge der Natur notwendig. Eine Reihe lebenswichtiger Elemente wird so übermäßig und naturwidrig beansprucht. Viele nur Einzelinteressen und dem Augenblickserfolg dienende Nutzungen natürlicher Hilfskräfte vergrößern die Gefahr nachteiliger Veränderung im Gesamtgefüge von Relief, Klima, Pflanzen- und Tierwelt sowie zwischen Boden, Luft und Wasser. Oberflächen- und Grundwasser werden verschmutzt oder gefährdet, Abflußverhältnisse und Grundwasserstände verändert, die Luft wird verunreinigt, die natürliche Landschaft verunstaltet, Pflanzen- und Tierwelt beeinträchtigt. Das geistige und körperliche Wohlbefinden des Menschen beginnt sich in seiner so veränderten Umwelt zu vermindern. Die Veränderung der natürlichen Hilfsquellen geht in manchen Fällen so weit, daß eine natürliche Regeneration nicht mehr möglich ist.

Beispiele für übermäßige Nutzung und Gefährdung der natürlichen Hilfsquellen bieten sich in der Bundesrepublik in vielen Lebensbereichen. Die natürliche Pflanzendecke wird ständig verringert. Wasserabfluß und Klimaverhältnisse werden verändert. Einseitige landwirtschaftliche Bodennutzung und das Abholzen von Wald und Hecken begünstigen die Bodenerosion durch Wind und Wasser und beeinträchtigen nachhaltig die Bodenfruchtbarkeit. Der Abbau von Bodenschätzen im Tagebau schränkt für große Flächen die anderweitige Nutzung ganz oder über große Zeiträume ein. Die Landschaft und ihre land- und forstwirtschaftliche Nutzung werden durch Gruben und Halden der Tagebaubetriebe entscheidend beeinträchtigt. Teilweise wird die Landschaft sogar verwüstet. Eine Wiederherstellung des früheren Zustandes ist aus technischen Gründen oft nicht möglich, wohl dagegen eine Rekultivierung. Die Grundwasserverhältnisse werden — besonders beim Tieftagebau — weitgehend verändert. Umfangreiche bauliche Maßnahmen und Anlagen zur Sicherung der Vorflut sind in Bergsenkungsgebieten erforderlich.

Sehr ungünstig haben sich die Folgen der Siedlungskonzentration und der Industrialisierung auf den Grundwasservorrat und die Güte des ober- und unterirdischen Wassers ausgewirkt. Der durch die öffentliche Versorgung zu deckende Wasserbedarf nimmt jährlich um rund 3 v. H. zu und betrug 1961 im Bundesgebiet ohne Berlin und Saarland rund 3,1 Milliarden Kubikmeter. Der Wasserverbrauch der Industrie betrug rund 9 Milliarden Kubikmeter. Ihr Bedarf stieg von 1951 bis 1961 insgesamt um rund 130 v. H. Von den verschiedenen, sich teilweise ausschließenden Nutzungsarten muß die Trinkwasserversorgung den Vorrang haben. An vielen Orten, besonders in den Ballungsgebieten, steht Grundwasser bereits nicht mehr in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung. Talsperren für die Wasserversorgung und Wasserversorgungsfernleitungen oder komplizierte Aufbereitungsanlagen sind erforderlich. Sie verursachen erhebliche Investitionen und verteuern die Versorgung. Heilquellen, denen auf Grund ihrer Bedeutung als Heilfaktor besonderer Schutz zukommt, sind in besiedelten Gebieten durch Grundwasserverunreinigung gefährdet. Die Vorfluter werden durch die Einleitung von nicht ausreichend geklärten städtischem und industriellem Abwasser stark belastet. Ihre Selbstreinigungskraft wird dadurch geschwächt, zum Teil sogar überbeansprucht. Die Verschmutzung vieler Flüsse und Seen schmälert die Nutzungsmöglichkeiten des Wassers, gefährdet die Gewinnung von Trinkwasser und industriellem Betriebswasser und beeinträchtigt die Fischerei sowie die Erholungsmöglichkeiten für den Menschen. In den natürlichen Gewässern ist das Baden weitgehend unmöglich geworden.

Bei der heute noch vielfach üblichen ungeordneten Ablagerung auf Müllkippen ist die Gefahr der Grund- und Oberflächenwasserverunreinigung groß. Sie führt zu Belästigungen durch Geruch, Staub, Ungeziefer und Schädlinge in der Umgebung der Müllkippen. Die ordnungsgemäße Beseitigung der festen Abfallstoffe ist bei ständig anwachsenden Mengen und fehlenden Ablagerungsflächen im engeren Bereich der bebauten Gebiete zu einem vordringlichen Problem geworden. Das gilt besonders für die dichtbesiedelten Gebiete. In der Bundesrepublik fallen gegenwärtig jährlich etwa 50 Millionen Kubikmeter Abfallstoffe an, davon etwa 20 Millionen Kubikmeter Hausmüll sowie 20 Millionen Kubikmeter Gewerbe- und Industriemüll und etwa 10 Millionen Kubikmeter Abwasserschlamm. Pro Kopf der Bevölkerung ist also jährlich etwa ein Kubikmeter Abfall zu beseitigen.

Die Belastung der Atmosphäre mit Staub und Abgasen überschreitet in einigen Gebieten die tragbaren Grenzen. Zwar blieb die Bundesrepublik von „Smog"-Katastrophen bislang verschont; doch haben Messungen der heute vorhandenen Luftverunreinigungen in den Industriebezirken ergeben, daß in ihnen der Staubniederschlag einen Wert erreicht hat, der die zumutbare Grenze überschreitet. Schädigungen durch Luftverunreinigungen in der Vegetation und insbesondere beim Nadelwald sind nachweisbar. Die Zuwachsverluste in den Wäldern der Bundesrepublik durch Luftverunreinigungen werden z. B. auf 20 Millionen DM jährlich geschätzt. Ein einziger Betrieb in Süddeutschland verursachte Schäden an der Vegetation und bei Tieren in Höhe von 3 Millionen DM. Durch Verschmutzung und Korrosion an Bauwerken werden weitere wirtschaftliche Schäden verursacht. Sie werden in der Bundesrepublik auf jährlich 2,5 Milliarden DM geschätzt.

B.

Die zu erwartenden Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, insonderheit dessen regionale Wirtschaftsstruktur

Die politische Entwicklung führte nach dem zweiten Weltkrieg zu einer engeren Zusammenarbeit der Staaten, die zur Verteidigung der freiheitlichen Gesellschaftsordnung entschlossen waren. Die kommunistische Herausforderung löste in der westlichen Welt verstärkte Anstrengungen aus, die verhängnisvolle Zersplitterung ihrer Kräfte zu überwinden. Auf wirtschaftlichem Gebiet galt es vor allem, die vielfältigen Behinderungen im internationalen Handel zu beseitigen, die die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems beeinträchtigen. Nachdem bereits im Rahmen des GATT und der OEEC bedeutende Erfolge in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erzielt worden waren, beschlossen sechs europäische Staaten die vollständige Integration ihrer Wirtschaftsgebiete in den Gemeinsamen Markt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich als Teil der freien Welt von Anfang an zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit und dem damit verbundenen Verzicht auf uneingeschränkte nationale Handlungsfreiheit bekannt. Sie ist ein wichtiger Partner in verschiedenen internationalen Zusammenschlüssen und an zwischenstaatlichen Verträgen beteiligt, die eine zunehmende Integrierung der freien Welt zum Ziele haben.

Diese zwischenstaatlichen Verträge wirken sich auch auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes aus, und zwar in dem Maße, wie sie zum Abbau der allgemeinen und wirtschaftlichen Hindernisse beitragen, die in ihrem Schwergewicht seit dem ersten Weltkrieg entlang den nationalstaatlichen Grenzen aufgerichtet worden sind. Die weitestgehenden Wirkungen werden auf lange Sicht von den Verträgen ausgehen, die mit dem Ziel der vollständigen Integration geschlossen worden sind. Denn im integrierten Raum wird die Entwicklung eines Teilgebietes in vollem Umfang auch von solchen raumbedeutsamen Faktoren mitbestimmt, die vorher nur außerhalb seiner nationalen Grenzen wirksam waren.

I. Allgemeine räumliche Wirkungen internationaler Verträge und Wirtschaftsbeziehungen

Die Bestimmungen zwischenstaatlicher Verträge verändern ebenso wie sonstige internationale Entwicklungen die Wirtschaftsbedingungen. Die Unternehmer sind gezwungen, auf diese Veränderungen Rücksicht zu nehmen. Daraus ergeben sich räumliche Wirkungen, die teils dauerhaft, teils nur vorübergehender Natur sind. Dauerhaft wirken Veränderungen der Standortsituationen, die sich aus der Tatsache ergeben, daß die Lage der Produktionsstätten und Wohnsiedlungen im Raum nicht allein mit nationalen Maßstäben bewertet werden kann. Vorübergehender Natur sind alle räumlichen Wirkungen, die sich als Folge wirtschaftlicher Anpassungsvorgänge während einer Übergangszeit ergeben können.

1. Die Veränderung der Standortsituationen

Eine einschneidende Veränderung der Standortsituationen ergab sich für das Bundesgebiet aus der Teilung Deutschlands. Unmittelbar am Eisernen Vorhang und damit zugleich an der Peripherie der westlichen Welt gelegen, ist die Bundesrepublik mit den sich aus dieser Lage ergebenden Nachteilen besonders belastet.

Zwar werden die westlichen Gebietsteile der Bundesrepublik allmählich aus einer Grenzlandsituation befreit, die ihre Entwicklung jahrhundertelang negativ beeinflußt hatte. An der Westgrenze der Bundesrepublik vertiefen sich im gewerblichen Bereich bereits an vielen Stellen die interregionalen Wirtschaftsbeziehungen.

Demgegenüber leiden jedoch das Zonenrandgebiet und vor allem Berlin, aber auch sonstige Teile der Bundesrepublik verstärkt unter den Nachteilen der peripheren Lage. Ihre Situation ist schwieriger als die der übrigen europäischen Randgebiete, weil sie erst seit relativ kurzer Zeit und durch einen politischen Willkürakt — die Teilung Deutschlands — in diese abseitige Standortlage geraten sind. Die unter ganz anderen Voraussetzungen gewachsene Struktur dieser Gebiete und ihre gegenwärtige Standortlage können auch durch staatliche Ausgleichsmaßnahmen nur unvollkommen miteinander in Einklang gebracht werden.

Die Teilung Deutschlands und die Lage der Bundesrepublik an der Grenze zum Ostblock sind die Ursachen für eine tiefgreifende Änderung der Verkehrsströme. Darunter leiden nicht zuletzt einige Seehäfen der Bundesrepublik, die sowohl als Verkehrs- als auch als Außenhandelsplätze eines großen Teiles ihres natürlichen Hinterlandes beraubt und überdies von den Auswirkungen einer ehrgeizigen Seehafen- und Verkehrspolitik betroffen sind, die von den kommunistisch beherrschten Anrainern der Ostsee betrieben wird. Diese deut-

schen Häfen sind dadurch auch im Wettbewerb mit anderen Häfen des Gemeinsamen Marktes benachteiligt.

Die genannten Standortnachteile können dauerhaft nur durch die Wiedervereinigung Deutschlands überwunden werden. Daneben würde eine Ausweitung des Gemeinsamen Marktes auf die nordischen Länder und auf Österreich eine spürbare Standortverbesserung für die angrenzenden Teile der Bundesrepublik und für Berlin bedeuten.

Schließlich ist ein ständiger Ausbau des westdeutschen Verkehrsnetzes und seine Verflechtung mit dem europäischen Verkehrsnetz von großer Wichtigkeit. Schon frühzeitig hat sich deshalb die Bundesregierung um eine Abstimmung ihrer Planungen mit denen ihrer Nachbarstaaten bemüht. Im Binnenverkehrsausschuß der ECE und im Rahmen der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) sind diese Kontakte anläßlich der Planung eines Netzes internationaler Hauptverkehrsstraßen (Europastraßen), eines zusammenhängenden europäischen Wasserstraßennetzes sowie der Elektrifizierung der Eisenbahnen ständig vertieft worden. Auch ist die Bundesregierung Mitglied in neun „Besonderen Straßengruppen", die sich im Rahmen der CEMT mit der Koordinierung von Straßenbauvorhaben in den Grenzgebieten befassen.

2. Vorübergehende Auswirkungen von wirtschaftlichen Anpassungsvorgängen

Die Integrierung der Bundesrepublik in das Wirtschaftssystem der freien Welt dient insbesondere auch dem Ziel, die Produktivität der Wirtschaft ständig zu steigern und damit den Lebensstandard der Bevölkerung nachhaltig zu erhöhen. Die Vorteile der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung kommen jedoch erst dann zur Geltung, wenn sich über zahlreiche Anpassungsvorgänge eine neue und ergiebigere internationale Arbeitsteilung einspielen kann. Diese Anpassungsvorgänge sind für die einzelnen Unternehmen entweder positiver oder negativer Art. Für die räumliche Entwicklung werden sie dann relevant, wenn sie sich in bestimmten Regionen häufen. Dabei sind nicht nur die Fälle problematisch, in denen Stagnations- oder Schrumpfungsprozesse das Übergewicht haben. Auch positive Anpassungsvorgänge können ungünstige räumliche Wirkungen auslösen, wenn sie zum Beispiel in einem Ballungsraum übermäßig stark oder häufig auftreten.

Anpassungsvorgänge können sich jedoch nur in solchen Räumen übermäßig häufen, die eine einseitige Struktur aufweisen. Die Problematik dieser Gebiete besteht darin, daß ihre Entwicklung zu stark von Datenänderungen beeinflußt wird, die nicht nur vom technischen Fortschritt und von internen Nachfrageänderungen ausgelöst werden, sondern schließlich auch von zwischenstaatlichen Verträgen.

Die Darstellung der allgemeinen Auswirkungen, die von zwischenstaatlichen Verträgen auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes ausgehen, bliebe unvollständig ohne den Hinweis, daß die allgemeine wirtschaftliche Expansion, die durch diese Verträge gesichert werden soll, für die räumliche Entwicklung insgesamt sehr vorteilhaft ist. Mit stetigem Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung werden günstige Voraussetzungen für den Abbau eines regionalen Gefälles geschaffen.

II. Spezielle Auswirkungen einzelner Bestimmungen der Europäischen Verträge auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes

Für die Bundesrepublik sind die Verträge von großer Bedeutung, die zur Bildung der Europäischen Gemeinschaften geführt haben. Ein vergrößerter Wirtschaftsraum von fast 1,2 Millionen qkm wächst nunmehr zusammen, in dem zunächst 175 Millionen Europäer ohne künstliche Behinderung durch nationale Grenzen leben und wirtschaften sollen. Nicht nur die allgemeinen Lebensverhältnisse und Wirtschaftsbedingungen verändern sich dadurch, sondern im erheblichen Maße auch die Gegebenheiten, die für die Standortwahl der Unternehmer, für die Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft und schließlich für die allgemeine Besiedlung des Raumes bisher innerhalb des Bundesgebietes allein ausschlaggebend gewesen sind. Freilich ist dieser Entwicklung schon vor Errichtung der EWG durch die weltweite Liberalisierung des Handelsverkehrs der Bundesrepublik — auch auf Teilgebieten landwirtschaftlicher Erzeugnisse — vorgearbeitet worden.

Neben den Vertragsbestimmungen, die die allgemeine Beseitigung wirtschaftlicher Grenzen und dabei besonders den Zollabbau regeln, ist auch eine Reihe von Vertragsbestimmungen, die Einzelbereiche betreffen, von räumlicher Bedeutung. Die räumlichen Auswirkungen solcher Bestimmungen werden im folgenden gesondert dargestellt:

1. Regionale Wirtschaftspolitik

Die Lenkung des Integrationsprozesses und des Wirtschaftsablaufs im Gemeinsamen Markt soll durch den Wettbewerb erfolgen. Dieser kann jedoch seine Lenkungsaufgabe nur dann erfüllen, wenn er von Verfälschungen, die von Kartellen oder marktbeherrschenden Unternehmen einerseits und von staatlichen Interventionen andererseits ausgehen können, weitgehend befreit und freigehalten wird.

Deshalb wurden in die Europäischen Verträge Wettbewerbsvorschriften aufgenommen, von denen für die räumliche Entwicklung insbesondere das grundsätzliche Verbot aller staatlichen Beihilfen (Artikel 92 des EWG-Vertrages) von Bedeutung ist. Durch diese Vorschrift werden die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten begrenzt, die regionale Wirtschaftsentwicklung durch die Gewährung von Zuschüssen, Krediten, Steuererleichterungen usw. zu fördern. Alle staatlichen Beihilfen, die bestimmte

Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, müssen der EWG-Kommission vor ihrer Einführung gemeldet werden, die daraufhin prüft, in welchem Maße diese Hilfen den Wettbewerb verfälschen und ob sie gegebenenfalls unter eine der in Artikel 92 des EWG-Vertrages ebenfalls aufgeführten Ausnahmen fallen.

Eine für die Bundesrepublik besonders wichtige Ausnahmeregelung betrifft die Förderung Berlins und des Zonenrandgebietes. Denn es sind in bestimmten, durch die Teilung Deutschlands betroffenen Gebieten alle Beihilfen vom Verbot ausgenommen, „soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind" (Artikel 92 Abs. 2 Buchstabe c des EWG-Vertrages). Alle übrigen Beihilfen können als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn sie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten bestimmt sind, „in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht" (Artikel 92 Abs. 3 Buchstabe a des EWG-Vertrages) oder „soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft" (Artikel 92 Abs. 3 Buchstabe c des EWG-Vertrages).

Ein strikteres Beihilfeverbot als der EWG-Vertrag enthält der Montanvertrag in seinem Artikel 4, nach dem Maßnahmen zur Erhaltung bestimmter montanwirtschaftlicher Produktionsstätten grundsätzlich auch dann nicht möglich sind, wenn sie mit regionalpolitischen Argumenten beantragt werden. Gewisse Ausnahmen sind lediglich in den Fällen gegeben, in denen diese Maßnahmen im Rahmen eines allgemeinen regionalen Förderungsprogramms ergriffen werden (z. B. Zonenrandförderung).

Die regionale Wirtschaftsförderung im Bundesgebiet ist durch die Wettbewerbsvorschriften der Europäischen Verträge bisher nicht beeinträchtigt worden. Zwar ist das Prüfungsverfahren der EWG-Kommission zur Zeit noch nicht abgeschlossen, doch sind nach Ansicht der Bundesregierung alle derzeitigen regionalen Förderungssysteme des Bundes und der Länder, soweit bei ihnen überhaupt der Tatbestand des grundsätzlichen Verbots erfüllt ist, durch eine der genannten Ausnahmebestimmungen gedeckt. Andererseits muß bei allen neuen Förderungsmaßnahmen, besonders wenn deren Intensität über die der gegenwärtigen hinausgehen soll, bereits im Vorbereitungsstadium sorgfältig geprüft werden, ob sie den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages entsprechen.

Die regionale Wirtschaftspolitik wird in den Europäischen Verträgen jedoch nicht nur aus der Sicht des Wettbewerbs angesprochen. Vielmehr faßten die Gründer der EWG den Gründungsbeschluß unter anderem „in dem Bestreben, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern" (Präambel des EWG-Vertrages). An anderer Stelle verpflichten sie sich, die harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft durch eine schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu fördern (Artikel 2 des EWG-Vertrages).

Seit 1959 haben die für die regionale Wirtschaftspolitik Verantwortlichen der Mitgliedstaaten in verschiedenen Besprechungen mit den Vertretern der EWG-Kommission über regionalwirtschaftliche Fragen von gemeinsamem Interesse beraten. Sie veranlaßten zunächst eine Studie über die großen Regionen innerhalb der EWG, die von Regierungssachverständigen erarbeitet wurde. Im Dezember 1961 fand dann eine „Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft" in Brüssel statt, in deren Rahmen konkrete Regionalprobleme, die in den Mitgliedstaaten anstehen, vorgetragen und diskutiert wurden. Im Anschluß an diese Konferenz wurde ein Arbeitsprogramm beschlossen, welches unter anderem drei Arbeitsgruppen vorsieht, in denen zur Zeit Fragen der wirtschaftlich rückständigen Gebiete, der bereits stark industrialisierten, aber unter Rückgangserscheinungen leidenden Gebiete und der Wirksamkeit verschiedener Förderungsmethoden diskutiert werden. Ferner beteiligt sich die EWG-Kommission an der Finanzierung von Forschungsaufträgen, die für die Regionalpolitik in allen Mitgliedstaaten von Interesse sind. Eine dieser Untersuchungen wird sich mit der Entwicklung der Region Eifel-Hunsrück befassen.

Diese Bemühungen der EWG haben das Ziel, die in den einzelnen Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik zu verbessern und aufeinander abzustimmen. Zugleich wird auch eine Abstimmung mit den entsprechenden Maßnahmen auf dem Gebiete der Agrarstrukturpolitik angestrebt. Schließlich sollen die gemeinsam gewonnenen Erkenntnisse dazu beitragen, daß die Mittel der Europäischen Investitionsbank verstärkt für regionale Entwicklungsvorhaben verwendet werden können.

Auch die Hohe Behörde der Montanunion beschäftigt sich mit regionalen Fragen, und zwar den räumlichen Auswirkungen montanwirtschaftlicher Anpassungsvorgänge. In einer Regierungskonferenz im Herbst 1960 wurden Fragen der Umstellung in den von Zechenstillegungen betroffenen Gebieten erörtert. In mehreren Fällen hat die Hohe Behörde die Schaffung neuer Arbeitsplätze mitfinanziert. Wissenschaftliche Gutachten und der ständige Erfahrungsaustausch in verschiedenen Expertengremien dienen dem Ziel, die Hilfsmaßnahmen der Hohen Behörde zu verbessern und gemeinsame Aktionen in problematischen Gebieten rechtzeitig einzuleiten.

So wirken die EWG-Kommission und die Hohe Behörde auf die regionalpolitischen Bemühungen der Mitgliedstaaten ein, ohne dabei deren Zuständigkeit für die Lösung dieser Aufgaben in Zweifel zu ziehen. Aber auch andere internationale Organisationen bemühen sich immer mehr, die Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zu verstärken. Die Bundesregierung beteiligt sich an dieser internationalen Zusammenarbeit nicht nur im Interesse einer gesunden räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes, sondern auch in der Erkenntnis, daß alle europäischen Staaten an der Lösung der

Regionalprobleme unseres Kontinents gleichermaßen interessiert sein müssen. Die Bundesregierung begrüßt darüber hinaus die regionalpolitische Aktivität der EWG-Kommission besonders deshalb, weil die schwerwiegenden Anpassungsvorgänge in der Landwirtschaft, die durch die gemeinsame Agrarpolitik in der EWG neue Impulse erhalten, auch weiterhin wirksame Maßnahmen auf dem Gebiete der regionalen Wirtschaftspolitik erforderlich machen.

2. Gemeinsame Agrarpolitik

Nach den Vorschriften der Artikel 38 bis 47 des EWG-Vertrages soll innerhalb der Gemeinschaft schrittweise eine gemeinsame Agrarpolitik entwickelt werden. Ziel dieser Politik soll es sein, die Produktivität der Landwirtschaft zu erhöhen, auf diese Weise (insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens) eine angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Grundlage der gemeinsamen Agrarpolitik ist in erster Linie eine gemeinsame Preispolitik. Diese soll bewirken, daß sich die landwirtschaftliche Produktion möglichst auf den besten Standort ausrichtet und sich eine entsprechende regionale Arbeitsteilung herausbildet. So könnten bestimmte Erzeugungsrichtungen — wie Rotwein, Tafeltrauben, einige Obst- und Gemüsesorten — in der Bundesrepublik zugunsten besserer Standorte in anderen Ländern der Gemeinschaft zurückgehen. Für den Getreideanbau im Bundesgebiet gewinnen die Transportkosten, die im vollen Umfange vom Erzeuger getragen werden sollen, zunehmend an Bedeutung. Die dadurch eintretende Regionalisierung der Erzeugerpreise wird in den marktfernen Gebieten der Bundesrepublik, die zum großen Teil auch noch unter einer von Natur aus ungünstigen Ertragslage leiden, zu einem Rückgang der Erlöse aus der Getreideerzeugung führen. Hier muß der Ausgleich über andere pflanzliche Produkte und über die tierische Veredelung angestrebt werden.

Die deutsche Landwirtschaft befindet sich schon seit längerem in einem strukturellen Anpassungsprozeß, den die Bundesregierung, insbesondere im Rahmen der Grünen Pläne, mit umfangreichen Hilfen zu erleichtern bemüht ist. Die Anpassungsvorgänge, die sich speziell als Folge der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG ergeben, kommen noch hinzu. Für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes ist vor allem von Bedeutung, daß mit einem weiteren Ausscheiden von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft zu rechnen ist. Deshalb müssen insbesondere in den Agrargebieten, die im Teil A dieses Berichts behandelt worden sind, ausreichend andere Arbeitsplätze geschaffen werden, damit nicht das Ausscheiden aus dem landwirtschaftlichen Beruf eine verstärkte Abwanderung aus dem ländlichen Gebiet nach sich zieht.

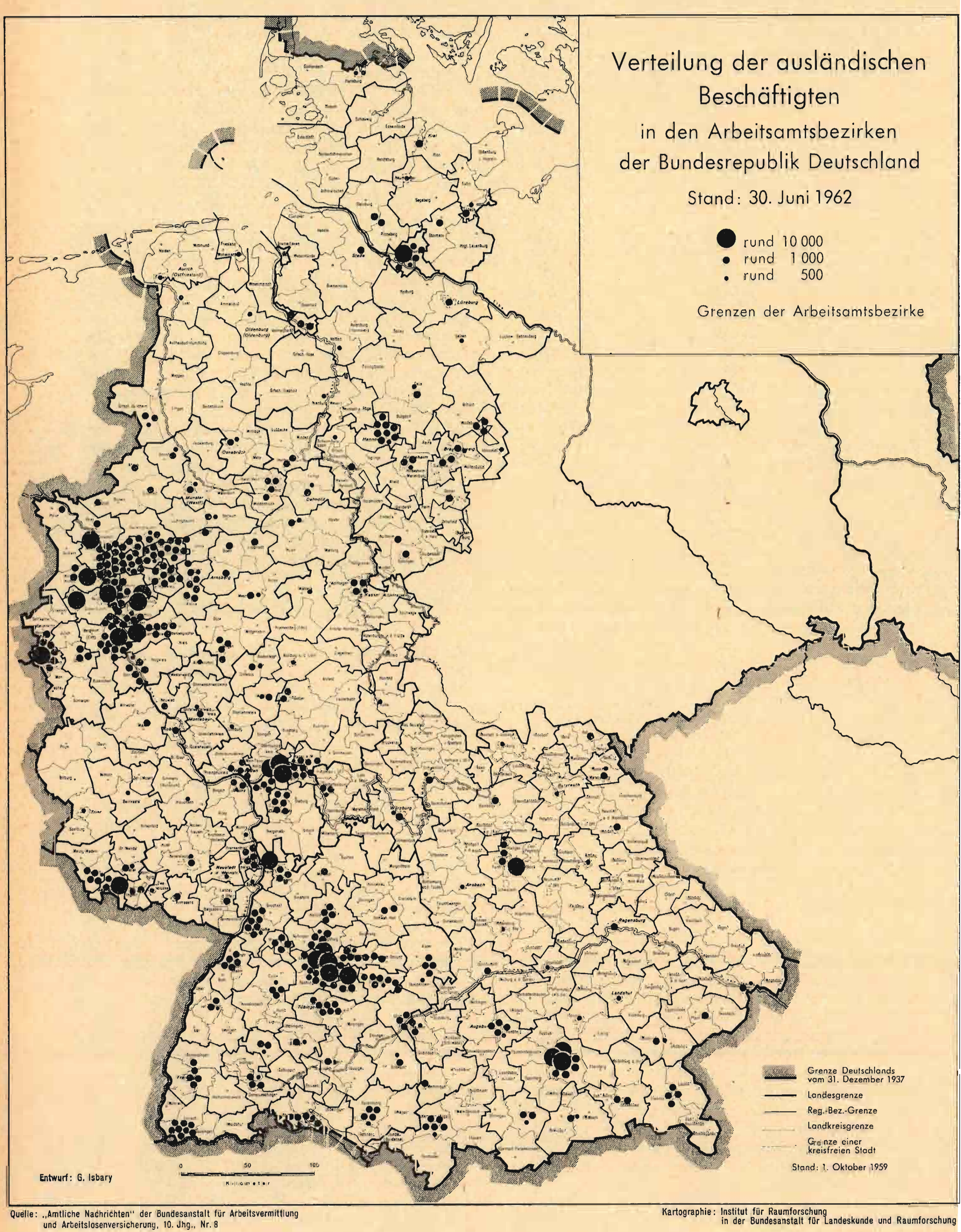
Ein weiterer Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist die Agrarstrukturpolitik. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sind — wie im einzelnen unter D dargestellt wird — in besonderem Maße raumbeeinflussend. Die Durchführung der Agrarstrukturpolitik obliegt zwar grundsätzlich den Mitgliedstaaten. Durch eine Koordinierung der Agrarstrukturpolitik der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft soll aber ermöglicht werden, daß die Ziele dieser gemeinsamen Politik mit den Zielen der Gemeinschaft abgestimmt werden. Die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik erfordert eine enge und ständige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Durch die Entscheidung des Ministerrates vom 4. Dezember 1962 über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik ist deshalb ein Ständiger Agrarstrukturausschuß aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten gebildet worden. Außerdem wird die Kommission auf Grund der genannten Entscheidung jährlich einen Strukturbericht vorlegen, in welchem die agrarstrukturelle Gesamtsituation der Gemeinschaft dargestellt wird. Die Mitgliedstaaten sind zu einer umfassenden Unterrichtung der Kommission verpflichtet. Auf der Grundlage des Strukturberichtes soll der Rat die gebotenen Schritte zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Koordinierung der Agrarstrukturpolitik der Mitgliedstaaten beschließen. Der Ständige Agrarstrukturausschuß hat seine Tätigkeit bereits aufgenommen.

3. Freizügigkeit der Arbeitskräfte

Der EWG-Vertrag sieht in den Artikeln 48, 49 die stufenweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte bis zum Ende der Übergangszeit vor. Auch der Euratomvertrag bestimmt in den Artikeln 95 und 96 den freien Zugang und die freie Betätigung auf dem Gebiet der Kernenergie. Wie beim Waren- und Kapitalverkehr sowie bei den Dienstleistungen sollen damit auch für den Produktionsfaktor Arbeit die Hindernisse beseitigt werden, die seinem wirtschaftlichen Einsatz innerhalb der Gemeinschaft bislang entgegenstanden.

Bereits im Verlauf des ersten Schrittes zur Herstellung der Freizügigkeit (EWG-Verordnung Nr. 15) sowie zusätzlicher Maßnahmen der Bundesregierung (insbesondere die Anwerbeabkommen mit Italien und mit nicht zur EWG gehörenden Ländern) hat sich die Zahl der im Bundesgebiet tätigen ausländischen Arbeitskräfte von rd. 100 000 im Durchschnitt der Jahre 1956/57 auf etwa 850 000 im September 1963 stark erhöht. Wenn auch Hauptursache dieses steilen Anstiegs die günstige wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre war, so ist nicht zu verkennen, daß dieser Anstieg ohne die größere Freizügigkeit und die sonstigen Maßnahmen nicht möglich gewesen wäre.

Die vermehrte Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in der Bundesrepublik blieb nicht ohne Einfluß auf die Standortbedingungen. Zwar hat der Einsatz dieser zusätzlichen Arbeitskräfte die wirtschaftliche Expansion verstärkt. Dadurch wurde aber auch für die in Ballungsgebieten ansässige Industrie



Verteilung der ausländischen Beschäftigten
in den Arbeitsamtsbezirken
der Bundesrepublik Deutschland
Stand: 30. Juni 1962
rund 10 000
rund 1 000
rund 500
Grenzen der Arbeitsamtsbezirke
Grenze Deutschlands vom 31. Dezember 1937
Landesgrenze
Reg.-Bez.-Grenze
Landkreisgrenze
Grenze einer kreisfreien Stadt
Stand: 1. Oktober 1959
Entwurf: G. Isbary
0
50
100
Kilometer
Quelle: „Amtliche Nachrichten" der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, 10. Jhg., Nr. 8
Kartographie: Institut für Raumforschung in der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung

der Zwang verringert, auf der Suche nach Arbeitskräften zunehmend in den ländlichen Gebieten, die noch latente Reserven aufweisen, zu investieren. Ende Juni 1963 war z. B. der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte, der im Bundesdurchschnitt 3,7 v. H. sämtlicher Beschäftigter betrug, in den Verdichtungsräumen am höchsten *(vgl. Karte „Verteilung der ausländischen Beschäftigten in den Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik Deutschland")*.

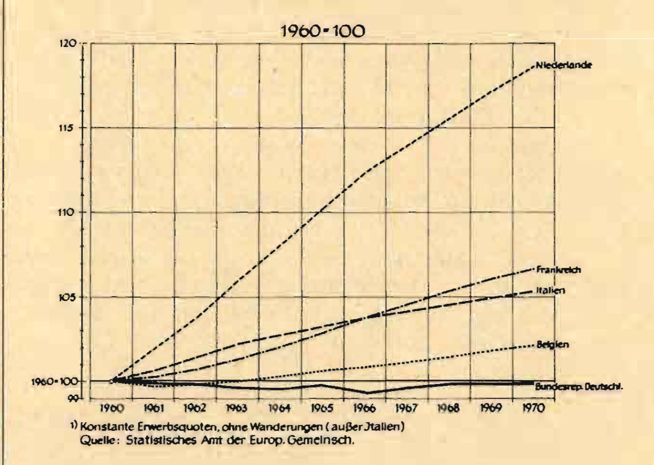
Andererseits ist trotz des Zustroms ausländischer Arbeitnehmer in die Verdichtungsräume gleichzeitig ein beachtlicher Anstieg der gewerblichen Investitionen in den ländlichen Gebieten der Bundesrepublik zu verzeichnen. So hat sich beispielsweise zwischen 1958 und 1962 die Zahl der industriellen Arbeitsplätze in den 100 industrieschwächsten Kreisen der Bundesrepublik um 217 000 (= + 151 v. H.) erhöht, während sie in den 100 industriestärksten Kreisen im gleichen Zeitraum nur noch um 88 000 (= +3 v. H.) zunahm. Dabei ist zu berücksichtigen, daß etwa die Hälfte aller von Ausländern eingenommenen Arbeitsplätze Wirtschaftszweigen angehören, die in der Wahl ihres Produktionsortes besonderen Bedingungen unterliegen (Bauwirtschaft, Bergbau, eisenschaffende Industrie, Verkehrswesen usw.). In diesen Fällen hätte eine Drosselung der Zuwanderung nicht zu Standortverlagerungen führen können, sondern nur eine am Standort nicht zu befriedigende Nachfrage nach Arbeitskräften offengelassen, die ihrerseits wieder die Zahl der Abwanderer aus den übrigen Teilen der Bundesrepublik oder die Zahl der Fernpendler erhöht haben würde.

Es ist zu erwarten, daß der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte auch im Zuge der weiteren Verwirklichung der Freizügigkeit zumindest so lange anhalten wird, als nicht durch Maßnahmen der Raumordnungspolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik diese Wirkungen der Freizügigkeit kompensiert werden, wie z. B. durch die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Mittel- und Süditalien. Ein vermehrtes Arbeitsplatzangebot in diesen Gebieten der Gemeinschaft, die z. Z. den Hauptanteil an ausländischen Arbeitskräften in der Bundesrepublik stellen, wird zweifellos eine starke Bremse für raumordnerisch unerwünschte Auswirkungen der Freizügigkeit sein. Bereits die jüngste Entwicklung scheint zu bestätigen, daß zumindest der Höhepunkt des Zustroms italienischer Arbeitskräfte erreicht, wenn nicht gar schon überschritten ist.

Das Problem des Zustroms ausländischer Arbeitskräfte in die Bundesrepublik wird infolge der zu erwartenden Stagnation der Erwerbsbevölkerung bis 1970 und bei einem Anhalten der wirtschaftlichen Expansion auch in den nächsten Jahren von raumordnerischer und regionaler Bedeutung sein. Diese Annahme findet ihre Begründung in einer Untersuchung des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften über die voraussichtliche Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in den EWG-Ländern von 1960 bis 1970 [1]) *(vgl. Graphik „Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in den Ländern der EWG 1960 bis 1970")*.

[1]) Statistische Informationen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, Heft 3, 1961

Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in den Ländern der EWG 1960 bis 1970



1) Konstante Erwerbsquoten, ohne Wanderungen (außer Italien)
Quelle: Statistisches Amt der Europ. Gemeinsch.

Danach wird bei einem Ansteigen der Gesamtbevölkerung um 5,5 v. H. die Erwerbsbevölkerung unter der Annahme konstanter Erwerbsquoten und ohne Wanderung in der Bundesrepublik insgesamt nicht zunehmen (— 0,1). Jedoch wird der Anteil der jüngeren Erwerbspersonen zurückgehen, der der älteren Erwerbspersonen wird bis 1970 ansteigen. Demgegenüber ist nach derselben Untersuchung in den anderen EWG-Ländern bis Ende dieses Jahrzehnts eine zum Teil erhebliche Zunahme der Erwerbsbevölkerung zu erwarten, und zwar in Belgien um 1,2 v. H., in Italien um 5,3 v. H., in Frankreich um 6,6 v. H. und in den Niederlanden sogar um 18,6 v. H. Der sich in der Bundesrepublik ergebende Engpaß auf dem Arbeitsmarkt wird dazu zwingen, auch weiterhin über Rationalisierungsmaßnahmen und über die Erschließung letzter Arbeitskraftreserven einen Ausgleich zu suchen. Daneben dürfte auch in Zukunft mit der Beschäftigung einer relativ hohen Zahl ausländischer Arbeitskräfte zu rechnen sein.

4. Gemeinsame Verkehrspolitik

Nach Artikel 74 des EWG-Vertrages sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf dem Gebiet des Verkehrs die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verfolgen. Der Inhalt dieser gemeinsamen Verkehrspolitik zeichnet sich erst langsam ab, so daß über ihre voraussichtlichen räumlichen Auswirkungen noch keine gesicherten Aussagen gemacht werden können.

Die Kommission hat dem Rat am 20. Mai 1963 Vorschläge für konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik vorgelegt (vgl. Bundestagsdrucksache IV/1313). Der Rat wird nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Parlaments darüber beschließen. Noch ist offen, inwieweit die Bundesregierung dabei ihrem auch vom Bundesrat in seiner Entschließung vom 12. Juli 1963 unterstrichenen Stand-

punkt Geltung verschaffen kann, daß die gemeinsame Verkehrspolitik in allen ihren Maßnahmen einer gesunden Raumordnung Rechnung tragen soll. Die Kommission hat demgegenüber bisher die Ansicht vertreten, daß im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik nur einzelne gezielte Maßnahmen als Beitrag des Verkehrs zur regionalen Raumordnungspolitik möglich seien. In jedem Fall steht aber fest, daß die Bundesrepublik für die wichtige Frage der Förderung der Zonenrandgebiete durch raumwirksame Maßnahmen auf dem Verkehrsgebiet weitgehend freie Hand behält. Artikel 82 des EWG-Vertrages bestimmt nämlich, daß die Bundesrepublik unbeschadet der Verkehrsartikel des EWG-Vertrages Maßnahmen treffen kann, die erforderlich sind, um die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen, die der Wirtschaft in den von der Teilung Deutschlands betroffenen Gebieten aus dieser Teilung entstehen.

Zur Raumwirksamkeit einzelner im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik geplanter oder vertraglich vorgeschriebener Maßnahmen läßt sich folgendes sagen:

a) Infrastruktur des Verkehrs

Im „Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik" vom 23. Mai 1962 hat die Kommission eine Koordinierung der Investitionen insbesondere im Hinblick auf die Verkehrswege gefordert. Sie hat — übereinstimmend mit den Vorstellungen der Bundesregierung — die Bedeutung dieser Maßnahme für die Entlastung der Verdichtungsräume und die Förderung unterentwickelter Regionen unterstrichen. In zwei „Empfehlungen zur Entwicklung der Verkehrswege der Gemeinschaft" hat die Kommission schon 1961 und 1962 den Mitgliedstaaten die Anpassung ihrer Verkehrsnetze an die Gegebenheiten des neuen vergrößerten Wirtschaftsraumes nahegelegt. Die Belange der in die EWG-Randlage geratenen norddeutschen Küstenländer sind in diesen Empfehlungen angesprochen. Zu der unter anderem empfohlenen Elektrifizierung der Eisenbahn-Nord-Süd-Strecke Hamburg-Hanau hat die Europäische Investitionsbank ein Darlehen gegeben.

b) Verkehrstarife

Die Kommission hat für den Güterverkehr in der Gemeinschaft die Einführung eines Margentarifsystems vorgeschlagen (vgl. Bundestagsdrucksache IV/1313). Die Bundesregierung wird sich bei den Verhandlungen in Brüssel darum bemühen, daß in diesen Vorschlag — in Anlehnung an die deutschen Verkehrsgesetze von 1961 — eine Bestimmung aufgenommen wird, wonach unbillige Benachteiligungen landwirtschaftlicher und mittelständischer Wirtschaftskreise sowie wirtschaftlich schwacher und verkehrsungünstig gelegener Gebiete zu verhindern sind. Dadurch soll eine ausreichende Einwirkungsmöglichkeit auf die Gestaltung der Verkehrstarife aus raumwirtschaftlichen Gründen gewährleistet bleiben.

Die Frage der raumwirksamen Unterstützungstarife ist in Artikel 80 des EWG-Vertrages selbst geregelt. Die Kommission hat bei der Genehmigung solcher Tarife die Erfordernisse einer angemessenen Standortpolitik sowie die Bedürfnisse der unterentwickelten und durch politische Umstände schwer betroffenen Gebiete zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß nach Artikel 78 des EWG-Vertrages jede Maßnahme im Bereich der Beförderungsentgelte und -bedingungen, die im Rahmen des Vertrages getroffen wird, der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmer Rechnung zu tragen hat.

c) Verkehrsbedienung und Beihilfen

Das Problem der ausreichenden Bedienung verkehrsmäßig ungünstig gelegener Gebiete wird in der EWG auch im Zusammenhang mit den staatlichen Beihilfen an die Verkehrsunternehmen gesehen. Das gleiche gilt für die Belastungen, die den Verkehrsunternehmern im Personenverkehr dadurch entstehen, daß sie Tarife anwenden, die ihnen der Staat zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt. Artikel 77 des EWG-Vertrages bestimmt, daß mit dem Vertrag Beihilfen vereinbar sind, die der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen.

C.

Die von der Bundesregierung angestrebte räumliche Entwicklung des Bundesgebietes

Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, daß die wirtschaftliche und soziale Aufwärtsentwicklung in der Bundesrepublik von bedeutenden Strömungen und Anpassungsvorgängen begleitet wird. Sie sind Folgen der technischen Entwicklung, der großen Einflüsse aus der weltwirtschaftlichen Verflechtung und der zwischenstaatlichen Verträge. Insoweit sind sie als Gegebenheiten der räumlichen Entwicklung hinzunehmen. Die Raumordnungspolitik kann die dadurch ausgelösten Anpassungsvorgänge erleichtern. Typische Beispiele dafür sind die industrielle Automation und die Technisierung in der Landwirtschaft. Anders verhält es sich jedoch mit gewissen rechtlichen und organisatorischen Gegebenheiten. Ihre in manchen Bereichen verhängnisvollen Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung traten lange nicht in das öffentliche Bewußtsein. Ihr Fortbestand ist nicht zwingend, da sie der politischen Entscheidung zugänglich sind.

Bei der Beurteilung der festgestellten räumlichen Entwicklung und ihrer Ursachen durch die Bundesregierung sind folgende Grundgedanken bestimmend:

Die sittliche Würde der einzelnen Person und deren freie Entfaltungsmöglichkeit sind in hohem Ausmaß von dem Zustand der räumlichen Ordnung mitbestimmt, durch die sie gefördert oder gehemmt werden können.

Es ist offensichtlich, daß die im Teil A des Berichts dargestellten Tatsachen und Entwicklungstendenzen bei einem Verzicht des Staates auf ordnendes Eingreifen dazu führen können, daß die Grundwerte der Verfassung ausgehöhlt und zu Leerformeln werden. Alle Teilgebiete des Staates und die darin lebenden Menschen sollen in die Lage versetzt werden, ihren optimalen Beitrag zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und zur Förderung des allgemeinen Wohles leisten zu können. Die konkurrierenden und wachsenden Ansprüche an die Nutzung des Raumes sollen so befriedigt werden, daß die lebenswichtigen Interessen aller Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden und die Leistungskraft der natürlichen Hilfsquellen erhalten bleibt.

I. Bewertung der gegenwärtigen räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet

Der im Teil A dieses Berichts dargestellte Zustand entspricht in wesentlichen Teilen nicht den dargelegten Ordnungsvorstellungen.

1. Besondere Unzulänglichkeiten bestehen in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten:

   — es fehlen ausreichende Existenzgrundlagen, insbesondere genügend außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten;

   — dadurch bleibt bei dem gegenwärtigen kommunalen Finanzsystem die Finanzkraft der Gemeinden unzureichend;

   — beide Mängel tragen ursächlich dazu bei, daß die notwendigen Verkehrs- und Versorgungsanlagen ebensowenig wie die erforderlichen kulturellen und sozialen Einrichtungen geschaffen und getragen werden können;

   — die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden müssen Erwerbsmöglichkeiten außerhalb ihrer Heimat suchen. Das verlangt entweder weite Pendelwege, wochenlange Abwesenheit von der Familie oder endgültige Abwanderung der ganzen Familie, auch wenn sie in der Heimat bleiben möchte;

   — infolgedessen haben die Bewohner dieser Gebiete das Gefühl, von der allgemeinen Entwicklung, an der die übrigen Staatsbürger teilhaben, ausgeschlossen zu sein.

2. Die strukturellen Mängel in den überlasteten Verdichtungsgebieten sind anders geartet:

   — der den einzelnen Menschen zur Verfügung stehende individuelle Lebensraum ist übermäßig eingeengt;

   — Naherholungsräume fehlen oder sind nur schwierig zugänglich;

   — Lärm und Luftverunreinigungen gefährden die Gesundheit der Bewohner;

   — die Überlastung der Verkehrseinrichtungen verursacht den Verkehrsteilnehmern übermäßige Kosten und hohe Zeitverluste;

   — die Höhe der Grundstückspreise erschwert — meist sogar in den Randzonen — den Erwerb von Familien- und Eigenheimen;

   — die anhaltende Zunahme der Bevölkerung und das Entstehen neuer Arbeitsplätze, sei es in der Industrie, sei es in sonstigen Wirtschaftsbereichen, zwingt die Gemeinden in den überlasteten Verdichtungsräumen mit Vorrang aktuelle Erschließungs-, Verkehrs- und Versorgungsinvestitionen zur Befriedigung des dadurch ausgelösten Bedarfs vorzunehmen, anstatt die seit langem notwendigen Maßnahmen zur Stadterneuerung und zur Ordnung der Verkehrsverhältnisse durchzuführen;

   — die schadlose Beseitigung der in den überlasteten Verdichtungsgebieten in großen Massen anfallenden Abfälle und Abwässer ist weitgehend nicht gesichert;

   — die Anlage der für die öffentliche Wasserversorgung notwendigen Wasserschutzgebiete ist erschwert; das für die Wasserversorgung benötigte Grund- und Oberflächenwasser ist durch die oft noch unkontrollierte Einleitung nicht hinreichend gereinigter Industrie- und Siedlungsabwässer und durch versickernde wassergefährdende Stoffe (Mineralöle, Treibstoffe, Säuren, Gase) bedroht;

   — die Ballung zahlreicher Menschen und bedeutender Sachwerte erhöht die Gefährdung in Zeiten kriegerischer Verwicklungen und erschwert entsprechende Schutzmaßnahmen.

   Die strukturellen Mängel der großen überlasteten Verdichtungsgebiete sind auch in einer Reihe kleinerer Siedlungsräume mit einer besonders hohen Wohn-, Industrie- und Verkehrsdichte festzustellen. Nicht nur hier, sondern auch in vielen ländlichen Gebieten mangelt es an einer funktionsgerechten Verteilung der Aufgaben, der Vorteile und Lasten unter den im nachbarschaftlichen Verbund aufeinander angewiesenen Gemeinden.

   In ländlichen Gebieten sind die vorhandenen und geeigneten Kernsiedlungen in vielen Fällen nicht entsprechend entwickelt, um als zentrale Orte den Nahbereich mitzuversorgen. Das Haupthindernis für die Verwirklichung einer funktions-

gerechten Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen den benachbarten Gemeinden liegt in der gegenwärtigen kommunalen Finanzverfassung. Alle diese Mängel der regionalen Siedlungsstruktur behindern die Bewältigung der großräumigen Entwicklungsaufgaben.

3. Die Raumbeanspruchung in bestimmten Gebieten, die Entwicklung neuer technischer Produktionsverfahren und eine in allen Bereichen noch immer verbreitete Unkenntnis der ausgelösten Folgewirkungen, oft auch deren unbedenkliche Inkaufnahme, gefährden die natürlichen Hilfsquellen in bedrohlichem Ausmaß:

   — die Landschaft wird durch Splittersiedlungen und durch planlose Ortserweiterungen zersiedelt;

   — ertragreiche landwirtschaftliche Böden werden ohne zwingenden Grund für nichtlandwirtschaftliche Zwecke in Anspruch genommen;

   — die Selbstreinigungskraft von Flüssen, Bächen und Seen wird durch die übermäßige Einleitung von nicht oder nicht ausreichend geklärten Industrie- und Siedlungsabwässern geschwächt, teilweise sogar zerstört;

   — unsachgemäße Ablagerungen von Industrieabfällen und Müllkippen verunreinigen das Grund- und Oberflächenwasser;

   — vorhandene und zukünftige Wassergewinnungsgebiete werden gefährdet;

   — das Grundwasser wird durch Eindringen von wassergefährdenden Stoffen (Mineralöle, Treibstoffe, Säuren, Gase) bedroht;

   — Wälder, Bäume und Sträucher als Wasserspeicher, Windschutz und Luftfilter werden ohne Notwendigkeit preisgegeben.

II. Die Entwicklungsziele

Da die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes nicht den verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen und den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft entspricht, müssen raumordnungspolitische Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden fortgeführt werden. Sie müssen auf ein klares Ziel ausgerichtet sein. Im Rahmen der dem Bunde obliegenden Aufgaben erweist sich die Festlegung dieser Vorstellungen in der Form von Grundsätzen als zweckmäßig. Es muß sichergestellt werden, daß sie bei allen Maßnahmen beachtet werden, die für die Gesamtstruktur des Bundesgebietes von Bedeutung sind.

Solche Grundsätze, zunächst für die raumwirksamen Maßnahmen des Bundes, sind im Jahre 1962 von der Bundesregierung festgelegt und am 4. August 1962 bekanntgegeben worden (GMBl. S. 331).

Aus diesen Grundsätzen sind die Raumordnungsgrundsätze des § 2 Abs. 1 des Entwurfs eines Raumordnungsgesetzes (Bundestagsdrucksache IV/1204) hervorgegangen. Der für die Beratungen im Bundesrat federführende Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen hat zu einigen dieser Grundsätze Änderungen empfohlen, die aber wegen der insgesamt ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates von dessen Plenum nicht sanktioniert werden konnten. Auf der 14. Sitzung der Konferenz für Raumordnung am 22. und 23. April 1963 in Stuttgart haben sich die Vertreter aller Bundesländer verpflichtet, den Beratungen in der Konferenz für Raumordnung die Raumordnungsgrundsätze der Regierungsvorlage nach Maßgabe der Änderungsempfehlungen des Bundesratsausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen zugrunde zu legen. Diesem Beschlusse hat auch der Vertreter der Bundesregierung in der Konferenz für Raumordnung zugestimmt. Diese von der Konferenz für Raumordnung übernommene Fassung der Raumordnungsgrundsätze, die das von der Bundesregierung in der Sache Angestrebte zutreffend wiedergibt, lautet:

1. Die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen sollen in denjenigen Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind; insbesondere sollen in diesen Gebieten die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.

2. Gebiete mit günstigen landwirtschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen sollen der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten und nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind zu erhalten und zu entwickeln. In landwirtschaftlichen Gebieten, die der Bevölkerung kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft ermöglichen, sollen zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten, vor allem in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, geschaffen werden.

3. Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes soll gestärkt werden.

4. In Gebieten mit einer übermäßigen Verdichtung von Bevölkerung und Arbeitsstätten (überlastete Verdichtungsräume) sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. In Verdichtungsräumen sollen Maßnahmen vermieden werden, die zu einer Überlastung führen.

5. Einer verkehrs- und versorgungsmäßigen Aufschließung und Bedienung, die der angestrebten Entwicklung entspricht, ist Rechnung zu tragen.

6. Den Erfordernissen der zivilen und militärischen Verteidigung ist Rechnung zu tragen.

7. Auf das Gleichgewicht der Kräfte der Natur, insbesondere in biologischer, wasserwirtschaftlicher und klimatischer Hinsicht, ist Bedacht zu nehmen. Für die Erhaltung und den Schutz des Waldes ist zu sorgen.

8. Der Reinhaltung des Wassers, dem Schutze bestehender und zukünftiger Wassergewinnungsgebiete und der Reinhaltung der Luft sowie dem Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung ist Rechnung zu tragen.

9. Für die Erhaltung der Landschaft sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten — vor allem in angemessener Zuordnung zu Räumen mit großer Bevölkerungsdichte — ist zu sorgen.

10. Die gesamtdeutschen Belange sind zu berücksichtigen. Auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes einwirkende Maßnahmen sind mit den Zielen der Zusammenarbeit im europäischen Raum in Einklang zu bringen.

11. Der Bund und die Länder haben bei ihren Planungen aufeinander Rücksicht zu nehmen.

Die Raumordnungsgrundsätze bringen die entschiedene Absicht der Bundesregierung zum Ausdruck, in ihrer Raumordnungspolitik den positiven, die Entwicklung in bestimmten Räumen fördernden Maßnahmen den Vorzug zu geben und den der Bewahrung bedürftigen Räumen und Kräften Schutz zu gewähren. Es besteht Grund zu der Annahme, daß eine solche positive Raumordnungspolitik eher als Verbote und Beschränkungen dazu beiträgt, unerwünschte Entwicklungen zu hemmen. Die Bundesregierung erachtet es als selbstverständlich, daß die öffentliche Hand sich selbst der Maßnahme enthält, die Störungen der angestrebten Ordnung und Entwicklung verursachen, vor allem zu einer vermeidbaren Überlastung von Verdichtungsräumen führen. Der Bund trägt in angemessener Weise für die Entfaltung der einzelnen Teile des Bundesgebietes Sorge. Dies schließt die Förderung von Maßnahmen ein, die geeignet sind, strukturelle Schäden abzubauen.

Die Zustimmung der Vertreter der Landesregierungen in der Konferenz für Raumordnung und entsprechende Verlautbarungen der Länder beweisen, daß die Bundesregierung und die Landesregierungen in den grundsätzlichen Zielen der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes übereinstimmen. Diese Übereinstimmung rechtfertigt die Erwartung, daß Bund und Länder bei der Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sich gegenseitig ergänzen und zusammenwirken werden.

D.

Die in dieser Wahlperiode geplanten raumpolitischen Maßnahmen

Zur Verwirklichung der gemeinsamen raumpolitischen Ziele beabsichtigt die Bundesregierung:

die raumwirksamen Maßnahmen der Bundesressorts unter Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abzustimmen (Abschnitte D. I. und D. II.),

die raumrelevanten Vorgänge in den anderen Teilen Deutschlands weiter zu beobachten (Abschnitt D. I. 2.),

die raumpolitische Zusammenarbeit mit den Ländern zu vertiefen (Abschnitt D. I. 3.),

die raumpolitische Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten zu verstärken (Abschnitt D. I. 4.) und

auf das Zustandekommen des Raumordnungsgesetzes hinzuwirken (Abschnitt D. III.).

I. Raumpolitische Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung

1. Die Bundesressorts haben sich auf die Raumordnungsgrundsätze verpflichtet. Nach Artikel 65 Satz 2 des Grundgesetzes leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Dieser Grundsatz gilt auch für die Beachtung der Raumordnungsgrundsätze. Die Bundesminister werden auf die ihnen nachgeordneten Behörden dahin einwirken, daß die Raumordnungsgrundsätze von ihnen beachtet werden.

Raumpolitische Maßnahmen von besonderer Tragweite werden in dem regelmäßig tagenden Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung (IMARO) zum Zwecke der Abstimmung auf die Raumordnungsgrundsätze beraten. Um die gegenseitige Information über raumbedeutsame Maßnahmen sicherzustellen, die eine Voraussetzung für die sachgerechte Beachtung der Raumordnungsgrundsätze ist, werden die Ressorts dem für die Raumordnung federführenden Bundesministerium die Maßnahmen mitteilen, die für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes von wesentlicher Bedeutung sind.

In dem Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung (IMARO) sind Untersuchungen eingeleitet, um festzustellen, in welchem Umfang und in welchen Ansätzen Bundesmittel für Zwecke vorgesehen sind, mit denen sich auch raumpolitische Gesichtspunkte verbinden lassen. Hierbei wird geprüft, wieweit die Bewilligungs- und Einsatzrichtlinien, gegebenenfalls auch die gesetzlichen Grundlagen einer Änderung und Ergänzung bedürfen, damit die Beachtung der Raumordnungsgrundsätze gesichert ist.

2. Die Bundesregierung wird die raumrelevanten Veränderungen in der sowjetischen Besatzungszone, im Sowjetsektor von Berlin und in den zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten sorgfältig beobachten und die Bedeutung solcher Vorgänge auch im Hinblick auf die nach der Wiedervereinigung Deutschlands anzustrebende Raumordnung prüfen. Sie wird in Zusammenarbeit mit den Ländern, Gemeinden und sonstigen Stellen bei der Verwirklichung ihrer Raumordnungspolitik stets die gesamtdeutschen Belange und die Ziele der Wiedervereinigung beachten.

3. Das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung vom 16. Dezember 1957 (Bundesanzeiger 1958 Nr. 25 S. 1) ist durch Abkommen vom 15. Dezember 1961 (Bundesanzeiger 1962 Nr. 24 S. 1) auf weitere vier Jahre verlängert worden. Bei dem Abschluß des Verlängerungsabkommens hat die Bundesregierung die Erklärung abgegeben, sie halte eine Anpassung des Verwaltungsabkommens für notwendig, wenn und soweit das von ihr angestrebte Bundesraumordnungsgesetz dies erforderlich machen sollte.

   Die Bundesregierung beabsichtigt, die raumordnungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern zu intensivieren. Sie wird von den Möglichkeiten, Verpflichtungen und Berechtigungen des Verwaltungsabkommens in vollem Umfange Gebrauch machen. Vor allem erstrebt sie eine verstärkte Zusammenarbeit durch rechtzeitige gegenseitige Unterrichtung und durch wirksame Abstimmung raumpolitischer Maßnahmen.

4. In Teil B dieses Berichtes wurde ausgeführt, daß von zwischenstaatlichen Verträgen, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist, erhebliche Wirkungen auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes ausgehen. Bei den dort ebenfalls dargestellten zwischenstaatlichen Kontakten wird die Bundesregierung auch weiterhin darauf hinwirken, daß Lösungen gefunden werden, die mit den Zielen der Raumordnung in Einklang stehen.

   Die Bundesregierung wird darüber hinaus bei allen ihren Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumordnung auch weiterhin die räumlichen Auswirkungen berücksichtigen, die sich aus der Integrierung der Bundesrepublik in die westliche Welt ergeben.

   Sie wird schließlich die auf dem Gebiete der Raumordnung notwendige Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten ausbauen und sich über die dabei zu beachtenden Grundsätze mit ihnen verständigen.

   Dies trifft auch für die Zusammenarbeit zwischen der Französischen Republik und der Bundesrepublik im Rahmen des deutsch-französischen Vertrages zu. Nach diesem Vertrag sollen die beiden Regierungen gemeinsam die Möglichkeiten für eine Verstärkung der Zusammenarbeit auf dem Gebiete der industriellen Entwicklung und der Verbesserung der strukturellen Verhältnisse in wichtigen Bereichen der Wirtschaft, die sich auf die räumliche Entwicklung der beiden Länder auswirken können, prüfen.

II. Raumwirksame Ressortmaßnahmen

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr

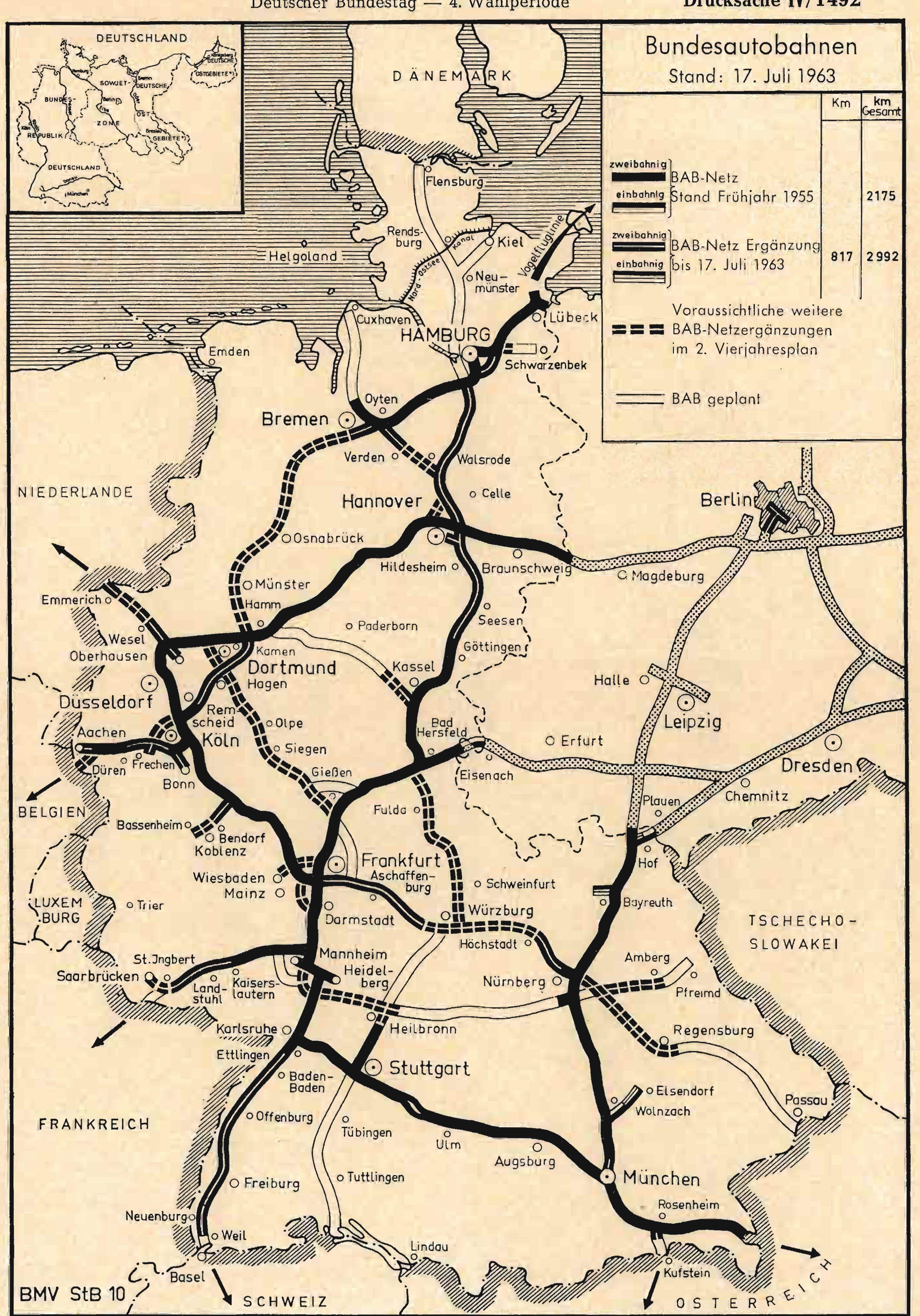
Der Verkehr beeinflußt auf vielerlei Art die wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse. Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik nutzt die ihr gegebenen Möglichkeiten für eine gesunde Standortverteilung und eine Stärkung der peripheren Räume aus. Die raumpolitischen Ziele sollen nicht nur durch gezielte Einzelmaßnahmen, sondern auch durch den Einsatz der gesamten Verkehrspolitik gefördert werden.

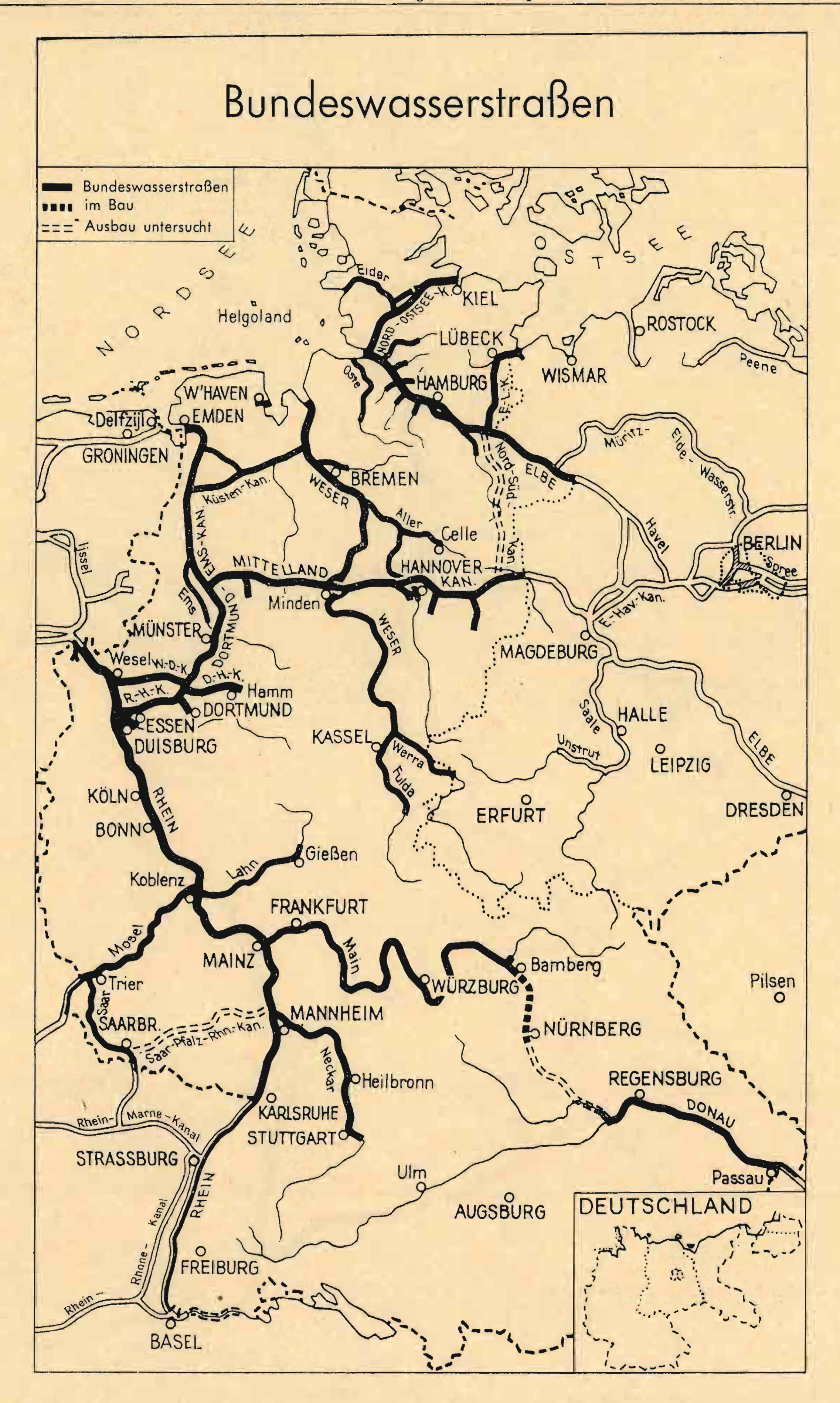
Die raumrelevanten Verkehrsmaßnahmen gliedern sich wie folgt:

1. Investitionen
2. Tarifgestaltung
3. Verkehrsbedienung.

1. Vor der Inangriffnahme von Investitionen müssen außer Erwägungen über die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Marktverhältnisse, die vorhandenen Produktionszweige und insbesondere die mittelständische Industrie auch Überlegungen angestellt werden, welcher Einfluß durch Verkehrsmaßnahmen auf die räumliche Struktur zu erwarten ist.

   a) Der Bau von Straßen muß in erster Linie den jeweiligen Verkehrsbedürfnissen Rechnung tragen. So berücksichtigt z. B. die Bundesregierung bei der Planung für die Bundesfernstraßen in ihren Vierjahresplänen die besonderen Verkehrsbedürfnisse im Vorfeld der großen Städte und entlastet vorhandene Bundesfernstraßen durch den Bau neuer Straßen zwischen den Ballungsgebieten. Ferner werden durch den Bau und Ausbau von Bundesfernstraßen wirtschaftlich schwächere Gebiete einschließlich der Randgebiete der Bundesrepublik besser an das Straßennetz angeschlossen und damit einer intensiveren wirtschaftlichen Tätigkeit erschlossen. Die Bundesregierung achtet auch besonders darauf, daß die Straßenverbindungen zu den Nachbarstaaten planmäßig ausgebaut werden. Im Haushalt des Bundes für das Rechnungsjahr 1963 sind für den Bau, Um- und Ausbau der Bundesstraßen 959 Millionen DM, der Autobahnen 919,1 Millionen DM vorgesehen. Für den Bau von Ortsumgehungen sind 198,7 Millionen DM, für Zuwendungen an fremde Baulastträger, die in erster Linie den Gemeinden zum Ausbau von Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen und von Zubringerstraßen in ihrer Baulast zu Bundesstraßen zufließen, 155 Millionen DM bereitgestellt.


Bundesautobahnen
Stand: 17. Juli 1963
Km
km Gesamt
zweibahnig
einbahnig
BAB-Netz
Stand Frühjahr 1955
2175
zweibahnig
einbahnig
BAB-Netz Ergänzung
bis 17. Juli 1963
817
2 992
Voraussichtliche weitere
BAB-Netzergänzungen
im 2. Vierjahresplan
BAB geplant
DEUTSCHLAND
SOWJET-
DEUTSCHE
BUNDES-
REPUBLIK
ZONE
OST-
GEBIETE
DEUTSCHLAND
DÄNEMARK
Flensburg
Rends-
burg
Kanal
Nord-Ostsee
Kiel
Vogelfluglinie
Neu-
münster
Helgoland
Cuxhaven
HAMBURG
Lübeck
Schwarzenbek
Emden
Oyten
Bremen
Verden
Walsrode
Celle
Hannover
Berlin
NIEDERLANDE
Osnabrück
Braunschweig
Magdeburg
Hildesheim
Münster
Hamm
Emmerich
Paderborn
Seesen
Wesel
Oberhausen
Kamen
Göttingen
Dortmund
Hagen
Kassel
Halle
Düsseldorf
Rem-
scheid
Olpe
Leipzig
Aachen
Köln
Bad
Hersfeld
Erfurt
Düren
Frechen
Siegen
Bonn
Gießen
Eisenach
Dresden
BELGIEN
Fulda
Plauen
Chemnitz
Bassenheim
Bendorf
Koblenz
Frankfurt
Aschaffen-
burg
Hof
Wiesbaden
Mainz
Schweinfurt
LUXEMBURG
Trier
Darmstadt
Würzburg
Bayreuth
TSCHECHO-
SLOWAKEI
Höchstadt
St. Ingbert
Mannheim
Amberg
Heidel-
berg
Saarbrücken
Nürnberg
Pfreimd
Land-
stuhl
Kaisers-
lautern
Karlsruhe
Heilbronn
Regensburg
Ettlingen
Stuttgart
Baden-
Baden
Elsendorf
Wolnzach
FRANKREICH
Offenburg
Passau
Tübingen
Ulm
Augsburg
Freiburg
Tuttlingen
München
Rosenheim
Neuenburg
Weil
Lindau
Kufstein
Basel
BMV StB 10
SCHWEIZ
OSTERREICH


Bundeswasserstraßen
Bundeswasserstraßen
im Bau
Ausbau untersucht
NORDSEE
OSTSEE
Helgoland
Eider
KIEL
NORD-OSTSEE-K.
LÜBECK
ROSTOCK
WISMAR
Peene
HAMBURG
Oste
E.-L.-K.
W'HAVEN
EMDEN
Delfzijl
GRONINGEN
BREMEN
WESER
Küsten-Kan.
EMS-KAN.
Ems
Ijssel
Aller
Celle
Nord-Süd-Kan.
ELBE
Müritz-Elde-Wasserstr.
Havel
BERLIN
Spree
MITTELLAND
HANNOVER
KAN.
Minden
E.-Hav.-Kan.
MAGDEBURG
MÜNSTER
DORTMUND
Wesel
W.-D.-K.
D.-H.-K.
R.-H.-K.
Hamm
DORTMUND
ESSEN
DUISBURG
KASSEL
Werra
Fulda
Saale
HALLE
Unstrut
LEIPZIG
ELBE
DRESDEN
ERFURT
KÖLN
BONN
RHEIN
Gießen
Lahn
Koblenz
FRANKFURT
Main
Mosel
MAINZ
Trier
Saar
SAARBR.
Saar-Pfalz-Rhn.-Kan.
MANNHEIM
WÜRZBURG
Bamberg
NÜRNBERG
Pilsen
Neckar
Heilbronn
REGENSBURG
DONAU
KARLSRUHE
STUTTGART
Rhein-Marne-Kanal
STRASSBURG
Ulm
AUGSBURG
Passau
RHEIN
Rhone-Kanal
Rhein-
FREIBURG
BASEL
DEUTSCHLAND

b) Wasserstraßen im Binnenbereich erfüllen oft neben den Bedürfnissen des Verkehrs auch landeskulturelle, energiewirtschaftliche und wasserwirtschaftliche Aufgaben, so daß neue Wasserstraßen von erheblicher Bedeutung für die räumliche Struktur sind. Sie können besondere Standortvorteile für Betriebe bieten, die für ihre Produktion viel Wasser benötigen oder solche Massengüter beziehen oder produzieren, die sich zum Transport mit Binnenschiffen eignen. Mit dem Bau von Wasserstraßen sind daher häufig raumpolitisch günstige Auswirkungen verbunden, da sie die Bildung neuer Industriestandorte in wirtschaftlich wenig erschlossenen Gebieten fördern. Neben dem Ausbau von Wasserstraßen in wirtschaftlichen Schwerpunkten erstreckt sich der Ausbauplan für die Bundeswasserstraßen besonders auch auf solche Räume, die als schwach strukturierte Gebiete einer Förderung besonders bedürftig sind (z. B. norddeutsches Küstengebiet).

   Die Bundeswasserstraßen im Küstenbereich dienen im wesentlichen der weiteren Anpassung der Seewasserstraßen an die zunehmende Größe der Seeschiffe, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seehäfen zu erhalten und zu stärken. Für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Bundeswasserstraßen insgesamt sind im Haushalt für das Rechnungsjahr 1963 Mittel in Höhe von 192 Millionen DM vorgesehen.

c) Der Neubau von Bahnstrecken kommt in der Bundesrepublik nur noch ausnahmsweise, besonders für die Erschließung von Nahverkehrsräumen, in Betracht, da das bestehende Bahnnetz angesichts der zunehmenden Motorisierung des Straßenverkehrs als ausreichend angesehen wird. Jedoch kann durch die fortschreitende Elektrifizierung das Einzugsgebiet der Bahn infolge der erzielten Zeitersparnisse vergrößert werden. Einzelne Nebenstrecken, vor allem Stichbahnen, haben allerdings ihre frühere Bedeutung verloren, weil der Verkehr ganz oder fast ganz auf die Straße abgewandert ist, wodurch oft die Aufrechterhaltung der Bahnstrecken infrage gestellt wird. Damit aus ökonomisch bedingten Rationalisierungsmaßnahmen keine ungünstigen Rückwirkungen für die Raumordnung erwachsen, genehmigt der Bundesminister für Verkehr die ihm vorgelegten Anträge der Deutschen Bundesbahn auf Stillegung von Nebenstrecken nur dann, wenn unzumutbare Erschwernisse für die Bevölkerung und die Wirtschaft nicht zu befürchten sind und ein ausreichender Ersatzverkehr auf der Straße sichergestellt ist.

d) Bei der Planung von Flughäfen, insbesondere für den interkontinentalen Non-Stop-Verkehr, wird berücksichtigt, daß die Standorte der Flugplätze wegen der Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung den Erfordernissen der Raumordnung entsprechen. Um Lärmbelästigungen für die Anwohner zu vermeiden, werden dicht besiedelte Gebiete für die Anlage von Flughäfen nicht herangezogen.

2. Für die Standortbildung sind die Beförderungsentgelte ein wesentlicher Faktor. Um hierbei den raumpolitischen Erfordernissen Rechnung zu tragen, müssen die Verkehrstarife insbesondere der öffentlichen Verkehrsträger nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtet werden. Diesen Zielen dienen im einzelnen vor allem folgende Maßnahmen:

   a) Zur Auflockerung der Siedlungsstruktur leisten die sehr niedrigen Berufs- und Schülertarife der Eisenbahnen und der sonstigen Verkehrsdienste einen wesentlichen Beitrag. Diese Unternehmen wenden große Teile ihrer Gesamterträge auf, um die Mindereinnahmen aus dem Berufs- und Schülerverkehr auszugleichen und so eine besonders preisgünstige Beförderung der „Pendler" zu ermöglichen.

   b) Die Verbilligung der Eisenbahn- und Straßengütertarife auf weite Entfernungen sowie für größere Gütermengen fördert auch die wirtschaftliche Entwicklung der außerhalb der Verdichtungsräume gelegenen Gebiete. Das gleiche gilt für die niedrigen Binnenschifffahrtsfrachten. Die Gleichheit der Eisenbahn- und Straßentarife im Raum und in der Zeit sorgt für einen Ausgleich zugunsten der Randgebiete, die wegen der geringeren Verkehrsdichte aus Kostengründen sonst höhere Tarife zu tragen hätten. Diese Wirkung wird teilweise durch Frachthilfen noch verstärkt. Die neuen Verkehrsgesetze vom 1. August 1961 stellen sicher, daß den Interessen der wirtschaftlich schwachen und verkehrsungünstig gelegenen Gebiete auch weiterhin Rechnung getragen wird.

3. Schließlich ist die Art der Verkehrsbedienung in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik raumbedeutsam.

   a) Auf dem Gebiet des Personenverkehrs ist ein ausreichendes Angebot an Nahverkehrsmitteln für die Auflockerung der Siedlungskerne unentbehrlich. Ebenso wichtig ist die Bedienung der ländlichen Gebiete, um der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, in zumutbarer Zeit das nächste Wirtschafts- und Kulturzentrum zu erreichen. Besonders wird darauf zu achten sein, daß die vom Standpunkt der Raumordnung in schwach strukturierten Gebieten zu entwickelnden zentralen Orte ihre wirtschaftsbelebende Funktion erfüllen können, indem ihnen die nötigen Arbeitskräfte aus der Umgebung durch gute Verkehrsverbindungen zugeführt werden.

   b) Für die Erschließung des flachen Landes erhält der gewerbliche Güterkraftverkehr eine zunehmende Bedeutung. Er ist auch als Zu-

bringer im Falle von Stillegungsmaßnahmen der Bundesbahn unentbehrlich.

c) Die Bundesbahn ist in letzter Zeit verschiedentlich dazu übergegangen, aus wirtschaftlichen Gründen einzelne Bahnhöfe stillzulegen oder die Abfertigungsbefugnisse der Bahnhöfe für bestimmte Güterbeförderungsarten, namentlich für den Stückgutverkehr, zu beschränken. In der Regel trifft sie solche Maßnahmen jedoch erst dann, wenn der betreffende Verkehr schon auf andere Verkehrsmittel abgewandert ist. Falls jedoch irgendeine Hoffnung besteht, daß sich die Inanspruchnahme des Schienenweges in dem betreffenden Raum in absehbarer Zeit wieder verstärkt, sieht die Deutsche Bundesbahn überhaupt von Rationalisierungsmaßnahmen dieser Art ab.

Raumwirksame Maßnahmen in den Geschäftsbereichen des Bundesministers der Verteidigung und des Bundesministers des Innern

Maßnahmen der militärischen und zivilen Verteidigung beeinflussen in der Regel die räumliche Struktur, da besonders mit der Landinanspruchnahme für Flugplätze, Übungsgelände, Kasernenbauten, Anlagen der zivilen Verteidigung usw. eine Nutzungsänderung und oft eine Veränderung der örtlichen Verhältnisse verbunden ist. Die Auswirkungen derartiger Vorhaben auf die Raumstruktur sind jedoch je nach der Anpassung an die räumlichen Gegebenheiten und an die vorliegenden raumpolitischen Zielsetzungen unterschiedlich.

Um den Gesichtspunkten der Raumordnung bei Planungen der Verteidigung Rechnung zu tragen, wird in § 1 des Landbeschaffungs- und des Schutzbereichgesetzes bestimmt, daß bei der Beschaffung von Grundstücken für Zwecke der Verteidigung bzw. bei der Erklärung eines Gebietes zum Schutzbereich die Landesregierung zu hören ist, die nach Anhörung der betroffenen Gemeinde unter angemessener Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere der landwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen, sowie der Belange des Städtebaus und des Naturschutzes zu dem Vorhaben Stellung nimmt. Nach den zwischen den Bundesressorts vereinbarten Verfahrensgrundsätzen zu § 1 Abs. 2 und 3 des Landbeschaffungsgesetzes und § 1 Abs. 3 des Schutzbereichgesetzes beteiligt der Bundesverteidigungsminister außerdem diejenigen Bundesressorts an den Planungen der Verteidigung, deren Geschäftsbereich durch das Vorhaben berührt wird, und stellt das Einvernehmen mit ihnen her. Weiter hält der Bundesverteidigungsminister enge Fühlung mit dem Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung und unterrichtet ihn über alle raumbedeutsamen Landbeschaffungs- und Schutzbereichsmaßnahmen. Das gleiche gilt auch für die Zusammenarbeit des Bundesministers des Innern mit den beteiligten Behörden.

Da eine weitere Konzentration in den Verdichtungsräumen im Verteidigungsfall die Empfindlichkeit der Bevölkerung und des Wirtschaftspotentials steigert, wachsen damit auch die Schwierigkeiten der militärischen und zivilen Verteidigung. Der Grad der Empfindlichkeit eines Raumes ist um so geringer, je weiträumiger und aufgelockerter die Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur gestaltet wird. Im Interesse der Verteidigung an die Struktur des Raumes zu stellende Erfordernisse decken sich daher im wesentlichen mit den Zielen der Raumordnung, die eine Auflockerung des Siedlungsgefüges anstrebt.

Bei der Deckung des Landbedarfs für Zwecke der Verteidigung wird, soweit es die strategischen Erfordernisse zulassen, darauf Bedacht genommen, Räume mit dichter Besiedlung bzw. landwirtschaftlich ertragreiche Flächen und andere besonders schutzbedürftige Gebiete von einer Inanspruchnahme auszunehmen. Standorte für militärische Verteidigungsanlagen sind daher insbesondere in den Zonenrandgebieten von Schleswig-Holstein, Hessen, Bayern und Niedersachsen ausgewählt worden, die eine geringere Siedlungsdichte als das übrige Bundesgebiet aufweisen. Um wertvolle landwirtschaftliche Nutzflächen zu schonen, werden bevorzugt geringwertige Böden in Anspruch genommen.

Soweit es die Belange der Verteidigung zulassen, sind der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Verteidigung bemüht, die schwach strukturierten Gebiete und das Zonenrandgebiet durch die Verlagerung von Verteidigungsanlagen — insbesondere auch durch die Errichtung von Garnisonen — wirtschaftlich zu stärken. Damit kann auf lange Sicht in Verbindung mit anderen strukturverbessernden Maßnahmen ein wesentlicher Beitrag für die Gesundung der schwach entwickelten Gebiete geleistet werden.

Bei den gesamten Raumordnungsmaßnahmen sollte sowohl im Interesse der militärischen und zivilen Verteidigung als auch zum besseren Schutz gegen Katastrophen darauf hingewirkt werden, daß bei einer vorübergehenden Unterbrechung des gebietlichen Zusammenhangs der Bundesrepublik oder regionaler Versorgungsbereiche im Notstandsfall das Überleben der Bevölkerung und die Erfüllung der dringendsten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in den einzelnen Teilräumen gewährleistet werden.

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung

Für die Förderung des Wohnungsbaues stellt der Bund jährlich erhebliche Mittel bereit. Diese Bundesmittel setzen sich zusammen aus den Haushaltsmitteln für den allgemeinen sozialen Wohnungsbau, für besondere Programme (z. B. Wohnungsbau für SBZ-Flüchtlinge und die ihnen gleichgestellten Personen, Ersatzwohnungsbauprogramme für Räumungsbetroffene, Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete einschließlich Bundeswehr), für einzelne Sondermaßnahmen sowie den Mitteln aus dem Lastenausgleichsfonds für Geschädigte (Wohnraumhilfemittel und Aufbaudarlehen). Die für den Wohnungsbau für 1963 bereitgestellten Bundesmittel, so-

weit sie raumbedeutsam sind, belaufen sich auf etwa 1,3 Milliarden DM [1]).

Die vom Bund für den allgemeinen sozialen Wohnungsbau, für die besonderen Programme sowie aus dem Lastenausgleichsfonds jährlich zur Verfügung gestellten Mittel werden schlüsselmäßig auf die Länder verteilt, denen nach dem Grundgesetz die Durchführung des Wohnungsbaues obliegt. Der Einsatz der Bundesmittel erfolgt zusammen mit den landeseigenen Mitteln durch die zuständigen Landesbehörden.

Daneben stehen dem Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 1963 für eine Reihe von Sondermaßnahmen, soweit sie raumbedeutsam sind, Haushaltsmittel von rund 50 Millionen DM zur unmittelbaren Verfügung.

Beim Einsatz der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau auf der Grundlage des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sind die Länder an bestimmte Auflagen gebunden, die jährlich durch besondere Richtlinien festgelegt werden. In diesen Richtlinien ist bestimmt, daß bei der Verwendung der Bundesmittel den Grundsätzen der Raumordnung Rechnung zu tragen ist.

Dazu ist insbesondere vorgesehen:

a) Durch eine bevorzugte Förderung städtebaulicher Maßnahmen und des Wohnungsbaues im weiteren Umlandbereich der überlasteten Verdichtungsräume ist einer fortgesetzten Konzentration der Bevölkerung in diesen Gebieten entgegenzuwirken. Hierbei sollen die Mittel vor allem in Zusammenhang mit der Gründung neuer Orte und zur Vergrößerung und Entwicklung geeigneter Klein- und Mittelstädte zu gesunden größeren Städten eingesetzt werden. Die in der Stadtlandschaft außerhalb der nicht mehr voll funktionsfähigen Verdichtungsgebiete zu schaffenden selbständigen Städte haben durch die Aufnahme von Menschen und Arbeitsstätten zu einer Verbesserung der Siedlungsstruktur beizutragen.

b) Eine bevorzugte Förderung des Wohnungs- und Städtebaues sollen ferner die schwach strukturierten Gebiete erhalten, in denen neue Arbeitsplätze durch Industrieansiedlung in standortmäßig als zentrale Orte geeigneten Kernsiedlungen oder durch sonstige Maßnahmen zur Strukturverbesserung geschaffen werden. Es hat sich erwiesen, daß der Wohnungsbau in Verbindung mit der Arbeitsplatzbeschaffung in den entwicklungsfähigen Orten der Fördergebiete einen wichtigen Standortfaktor darstellt. Unternehmer machen oft die Ansiedlung von Betrieben in den Bundesausbaugebieten bzw. in den Zentralen Orten des Regionalen Förderungsprogramms des Bundes davon abhängig, daß Schlüssel- und Facharbeitskräften der benötigte Wohnraum in tragbarer Entfernung zum Betrieb zur Verfügung gestellt werden kann.

[1]) In dieser Summe sind Zinszuschüsse in Höhe von rd. 19 Millionen DM enthalten, die es ermöglichen, rd. 300 Millionen DM Kapitalmarktmittel für den Wohnungsbau flüssig zu machen.

c) Die Einsatzrichtlinien sehen schließlich auch vor, daß entsprechend den besonderen Verhältnissen im Zonenrandgebiet die Bundesmittel dort in angemessenem Umfang für die Schaffung von Wohnraum für gewerblich-industrielle Facharbeitskräfte bereitzustellen sind.

Durch das Zusammenwirken der Mittel für Wohnungs- und Städtebau, für Stadt- und Dorferneuerung mit den Mitteln für die regionalen wirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen des Bundes wird eine aus Gründen der Raumordnung erwünschte Verbesserung der Struktur dieser Gebiete und damit ein Ausgleich des Siedlungsgefüges im Bundesgebiet gefördert.

Für eine unmittelbare Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiete des Wohnungs- und Städtebaues nach raumordnerischen Zielsetzungen stehen im Haushalt des Bundesministers für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung besondere Mittel bereit. Die Auswahl der Vorhaben erfolgt im Einvernehmen mit den Ländern, die sich in angemessenem Umfang mit eigenen Haushaltsmitteln daran beteiligen. Zu diesen besonderen Maßnahmen gehören insbesondere die Förderung von Demonstrativ-, Versuchs- und Vergleichsbauten, von Modell- und Studienmaßnahmen zur Erneuerung von Städten und Dörfern, von Wohnungsbaumaßnahmen für Facharbeiter und Schlüsselkräfte im Zonenrandgebiet sowie für Eigentumsmaßnahmen.

Die Programme der Stadt- und Dorferneuerung und der Demonstrativbauvorhaben setzen sich die Entwicklung und den Bau von großen Wohnsiedlungen, Städteerweiterungen und von neuen Städten, sowie den funktionsgerechten Umbau vorhandener Ortsteile zum Ziel. Z. Z. werden Vorhaben durchgeführt, bei denen neue Erkenntnisse nicht nur hinsichtlich einer rationellen Baudurchführung und Hebung der Qualität der Bauten, sondern vor allem auch für den modernen Städtebau und die Raumordnung gewonnen werden sollen. Dabei werden künftig die Aufgaben zur Erneuerung unserer Städte und Dörfer im Rahmen einer wirksamen Raumordnung immer dringlicher.

Durch die Entwicklung neuer lebensfähiger Städte und durch die Erneuerung sanierungsbedürftiger Gemeinden aller Größenklassen sowie durch die Hebung des Lebensstandards und, wo nötig, eine Umstrukturierung in den Dörfern sollen die zum Teil bereits unerträglichen Störungen und gesundheitlichen Schäden für die Menschen beseitigt werden. Neuzeitlicher Städtebau ist ohne Berücksichtigung raumordnerischer Grundsätze nicht denkbar.

Die Dorferneuerung erstreckt sich daher auch nicht nur auf bauliche Maßnahmen. Ihr Schwergewicht liegt im Zuge des Umstrukturierungsprozesses der Landwirtschaft besonders bei den Aufgaben zur Ordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes. Dazu gehören auch die Koordination und die Ergänzung der laufenden Maßnahmen zur Hebung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Niveaus auf dem Lande.

Zur Behebung des Wohnungsbedarfs für Facharbeiter und Schlüsselkräfte im Zonenrandgebiet stellt der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung seit Jahren aus seinem Haushalt zusätzlich zu den Mitteln, die für diesen Zweck bereits aus den schlüsselmäßig den Ländern zugeteilten Bundesmitteln ins Zonenrandgebiet fließen, besondere Mittel bereit. Durch die verstärkte Förderung des sozialen Wohnungsbaues speziell für Facharbeiter, in erster Linie in der Wohnform des Familienheimes oder der Eigentumswohnung, soll der Abwanderung bzw. Abwerbung von Facharbeitern und Schlüsselkräften begegnet und die Heranführung von Facharbeitskräften im Zusammenhang mit der Errichtung von neuen Betrieben bzw. der Erweiterung vorhandener Werke erleichtert werden. Im Jahre 1963 sind bisher hierfür Rückflußmittel in Höhe von 8 Millionen DM für einzelne Vorhaben bereitgestellt worden.

Die Länder sind an dieser besonderen Wohnungsbauförderungsmaßnahme mit eigenen Haushaltsmitteln im erheblichen Umfang beteiligt.

Um auch die Bundesmittel für den Wohnungs- und Städtebau mit den übrigen Mitteln für die regionalen Förderungsmaßnahmen des Bundes nach raumordnerischen Gesichtspunkten zu koordinieren, werden die Förderungsanträge der Länder in den Bundesausbaugebieten und in den Zentralen Orten bevorzugt berücksichtigt.

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung

Im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung sind besonders die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) für die Raumordnung von Bedeutung. Aus der Rücklage der BAVAV wurden seit deren Bestehen (1952) rund 700 Millionen DM raumrelevant verausgabt. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen der Industrieförderung in Notstandsgebieten, der Auftragsfinanzierung der Deutschen Bundesbahn für Oberbauarbeiten in Notstands- und Grenzgebieten, zur Förderung der Ansiedlung von Ersatzindustrien für stillgelegte Kohlenzechen, der Finanzierung von Investitionskrediten für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, des sozialen Wohnungsbaues für Berg- und Stahlarbeiter, für Umsiedler, Schwerbeschädigte, Facharbeiter und für den landwirtschaftlichen Wohnungsbau. Die Maßnahmen im Wohnungsbau dienten überwiegend dazu, Fernpendlern Wohnungen in der Nähe ihrer Arbeitsplätze zu schaffen. Regional gesehen wurden dabei Großstädte und Verdichtungszonen wegen der großen Zahl der Fernpendler in diese Räume bevorzugt.

Neben diesen Investitionen wurden Mittel aus der Rücklage in Höhe von 2 Milliarden DM langfristig für die Finanzierung des allgemeinen Wohnungsbaues, für Wirtschaftsunternehmungen und für kommunal- und gemeinwirtschaftliche Vorhaben bereitgestellt. Bei diesen Maßnahmen wurden das Zonenrandgebiet und die Notstandsgebiete besonders mit dem Ziel bevorzugt, die Wirtschaftskraft dieser Gebiete anzuheben.

Strukturverbessernde Maßnahmen im Sinne der Raumordnungspolitik sind auch Maßnahmen der wertschaffenden Arbeitslosenhilfe, soweit sie zur Verbesserung der Verkehrseinrichtungen, der Energie- und Wasserversorgung und zur Erschließung von Industriegelände beitragen und das Ziel verfolgen, Arbeitslosigkeit und Mangel an Arbeitskräften zu vermeiden oder zu beheben. Soweit Maßnahmen der wertschaffenden Arbeitslosenhilfe im Rahmen dieser Zielsetzung durchgeführt werden, stehen sie auch dann im Einklang mit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung, wenn sie über die zeitweise Schaffung zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten für Arbeitslose hinaus in erster Linie mittelbar der Strukturverbesserung dienen.

Aus Haushaltsmitteln der BAVAV wurden dabei für den Zeitraum von 1952 bis 1962 620 Millionen DM und aus Bundesmitteln im gleichen Zeitraum 436 Millionen DM bereitgestellt. Neben Berlin wurde der Einsatz dieser Mittel schwerpunktmäßig besonders in Niedersachsen und Nordbayern konzentriert. Für das Haushaltsjahr 1963 sind insgesamt 21 Millionen DM vorgesehen.

Im Jahr 1963 werden seitens der BAVAV weitere 45 Millionen DM für die Förderung der Arbeitsaufnahme und der Berufsausbildung bereitgestellt. Auch diese Mittel können teilweise als raumbedeutsam angesehen werden.

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers für Gesundheitswesen

Im Geschäftsbereich des Bundesministers für Gesundheitswesen fallen insbesondere folgende in Absatz 7 und 8 der Raumordnungsgrundsätze genannten raumwirksamen und raumbedeutsamen Aufgaben an:

1. Wasserwirtschaftliche Aufgaben
2. Reinhaltung der Luft
3. Schutz vor Lärmbelästigung.

Dabei stehen die wasserwirtschaftlichen Probleme wegen der teilweise bedrohlichen Störungen des Wasserhaushalts und der starken Verschmutzung unserer Gewässer im Vordergrund. Sie gliedern sich wie folgt:

a) Erhaltung des wasserwirtschaftlichen Gleichgewichts

b) Reinhaltung des Wassers

c) Schutz der bestehenden und zukünftigen Wassergewinnungsgebiete.

1. Wasserwirtschaftliche Aufgaben

Wasserschutzgebiete

Zum Wohle der Allgemeinheit ist die Festsetzung von Wasserschutzgebieten zur Sicherung und Erhal-

tung des natürlichen Wasserdargebotes (Schutz der Gewässer im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung, Grundwasseranreicherung, Abflußregulierung) notwendig. Wasserschutzgebiete müssen die regionalen Erfordernisse berücksichtigen. Andererseits ist bei den regionalen Planungen auf die Erhaltung des Wasserdargebotes besonders zu achten. Diese Aufgabe ist vor allem in den dichtbesiedelten Räumen schwierig zu erfüllen.

Im Wasserhaushaltsgesetz und in den entsprechenden Landeswassergesetzen sind die Grundlagen für die Festsetzung von Wasserschutzgebieten geschaffen und die Möglichkeit gegeben, zum Wohle der Allgemeinheit unter den dort genannten Voraussetzungen bestimmte Handlungen in Wasserschutzgebieten zu verbieten oder für nur beschränkt zulässig zu erklären sowie die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken zur Duldung bestimmter Maßnahmen zu verpflichten.

Wasserhaushaltsgesetz

Das Wasserhaushaltsgesetz vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110) — ein Rahmengesetz aufgrund des Artikels 75 Nr. 4 GG — ist am 1. März 1960 in Kraft getreten. In Ausführung und Ergänzung des Wasserhaushaltsgesetzes haben alle Länder in den Jahren 1960 bis 1962 Landeswassergesetze erlassen. Die in diesen Gesetzen enthaltenen Vorschriften dienen insbesondere der Erhaltung bzw. Wiederherstellung eines geordneten Wasserhaushalts und üben damit auf lange Sicht einen entscheidenden raumpolitischen Einfluß aus.

Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung

Der § 36 des Wasserhaushaltsgesetzes sieht vor, daß von den Ländern für Flußgebiete oder Wirtschaftsräume oder für Teile von solchen wasserwirtschaftliche Rahmenpläne aufgestellt werden sollen, um die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen wasserwirtschaftlichen Voraussetzungen zu sichern. Die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung und die Erfordernisse der Raumordnung sind in Übereinstimmung zu bringen. Die Rahmenpläne sollen den nutzbaren Wasserschatz, die Erfordernisse des Hochwasserschutzes und die Reinhaltung der Gewässer berücksichtigen, der Entwicklung fortlaufend angepaßt und nach Richtlinien aufgestellt werden, die die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erläßt.

Die Bundesregierung stimmt zur Zeit den Entwurf der „Richtlinien zur Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne" mit den Ländern ab. Sie werden in dieser Legislaturperiode erlassen. Mit Hilfe der Richtlinien wird eine einheitliche großräumige wasserwirtschaftliche Rahmenplanung, die in vielen Fällen über die Grenzen der Länder hinausreichen muß, möglich sein.

Einflußnahme in internationalen Kommissionen

Das gestörte Gleichgewicht des Wasserhaushaltes ist nur durch regional wirksame Maßnahmen wiederherzustellen. Soweit Flußgebiete — als wasserwirtschaftliche Einheiten — über die Grenzen des Bundesgebietes hinausgehen, sind bestimmte Aufgaben der Wasserwirtschaft, insbesondere der Gewässerreinhaltung, nur mit den Nachbarländern zu lösen. Die Bundesregierung ist in verschiedenen internationalen Kommissionen (zur Reinhaltung von Rhein, Mosel, Saar) beteiligt, um solche Aufgaben gemeinsam mit den Nachbarländern zu lösen.

Förderung von Abwasserbehandlungsanlagen

Zum Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung stellt der Bund für die Errichtung kommunaler und gewerblicher Abwasserbehandlungsanlagen ERP-Kredite zur Verfügung. Diese Mittel werden an Abwasserschwerpunkten eingesetzt und nur dann gewährt, wenn es sich um Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung handelt. Im Haushalt 1963 sind für diese Zwecke 75 Millionen DM bereitgestellt *(vgl. S. 52)*.

Müllbeseitigung

Die anfallenden Mengen häuslicher und industrieller Abfallstoffe nehmen immer noch zu. Da vielfach ausreichende Ablagerungsflächen nicht mehr vorhanden sind, können die Fragen der Müllbeseitigung oft nur sinnvoll durch regionale Zusammenschlüsse gelöst werden. Zur Bewältigung folgender raumbedeutsamer Aufgaben kann sich der Zusammenschluß von ausreichend leistungsfähigen Trägern, gegebenenfalls von kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen, empfehlen:

a) gemeinsame Abfallbeseitigung (Müllverbrennung, -kompostierung oder -ablagerung)

b) Kultivierung von Ödflächen (Kiesgruben, Tagebauflächen) mit Hilfe des Müllkompostes

c) Wahl und Gestaltung geeigneter Müllablagerungsflächen nach regionalen Gesichtspunkten (Wasserschutz).

2. Reinhaltung der Luft

Auf dem Gebiete der Reinhaltung der Luft wurde von der Bundesregierung das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und Ergänzung des Bürgerlichen Gesetzbuchs vom 22. Dezember 1959 (BGBl. I S. 781) erlassen. Das Gesetz trifft Bestimmungen für Anlagen, welche wegen ihrer Emissionen — insbesondere luftverunreinigende Stoffe — oder Gefährlichkeit einer besonderen Genehmigung bzw. Erlaubnis bedürfen.

In der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 der Gewerbeordnung vom 4. August 1960 (BGBl. I S. 690) werden die Anlagen, die nunmehr einer Genehmigung zu ihrer Errichtung bedürfen, bestimmt. Das Verzeichnis stellt eine erschöpfende Aufzählung der genehmigungsbedürftigen Anlagen dar. Es wird zu gegebener Zeit dem jeweiligen Stand der Technik angepaßt werden.

Weitere zielgerichtete raumwirksame Maßnahmen enthält der Entwurf einer „Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft" nach § 16 Abs. 3 der Gewerbeordnung. In dieser Technischen Anleitung, die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates in dieser Legislaturperiode erlassen

werden soll, werden unter anderem die Luftverunreinigungen durch Festlegung von Toleranzwerten für luftfremde Stoffe begrenzt. Werden die Toleranzwerte in einem Gebiet überschritten, so dürfen keine weiteren luftverunreinigenden Anlagen errichtet werden. An bereits bestehende Anlagen sind nachträgliche Anforderungen nach § 25 Abs. 3 Gewerbeordnung zu stellen. Diese Maßnahmen bewirken erhöhte Aufwendungen für luftverunreinigende Anlagen.

3. Schutz vor Lärmbelästigung

Der Bundesminister für Gesundheitswesen bereitet Richtlinien zur Bekämpfung von Fluglärm vor und erarbeitet Unterlagen zur Schaffung von Lärmschutzzonen. Je nach der Funktion der einzelnen Gebiete (Industriegebiete, Wohngebiete, Kuranlagen) sollen entsprechende Richtwerte festgelegt werden.

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ist mit einem wesentlichen Teil seiner Aufgaben an raumpolitischen Maßnahmen beteiligt. Nach dem Landwirtschaftsgesetz ist die Bundesregierung gehalten, die Lage der landwirtschaftlichen Bevölkerung der Lage vergleichbarer Berufsgruppen anzupassen (Grüner Bericht — Grüner Plan). Die Verwirklichung dieser Ziele kann durch eine Verbesserung der sozialen und kulturellen Verhältnisse im ländlichen Raum, durch eine Verbesserung der Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft und durch eine zielgerichtete Industrialisierungspolitik erreicht werden.

Folgende Einzelmaßnahmen des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind für die Raumordnungspolitik von besonderer Bedeutung:

1. Wasserwirtschaft, Wirtschaftswegebau, ländliche Trinkwasserversorgung und Abwasserreinigung

Für diese Maßnahme stellt die Bundesregierung im Haushaltsjahr 1963 251 Millionen DM bereit. Sie dienen nicht nur der Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft, sondern sie sind in den meisten Fällen Voraussetzung für die gesamtwirtschaftliche Erschließung der betreffenden Gemeinden (vgl. S. 52).

2. Flurbereinigung, Aussiedlung, Aufstockung und andere agrarstrukturelle Maßnahmen

Die Flurbereinigung ist nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591) eine Gesamtmelioration. Durch die Zusammenlegung der zersplitterten Flächen und die Regelung der Wege- und Wasserverhältnisse ist es möglich, bei entsprechender Umstellungsberatung nach etwa 2 bis 3 Jahren die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeit von landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben zu schaffen. Das Flächenergebnis bei der Flurbereinigung und beschleunigten Zusammenlegung konnte seit 1950 laufend gesteigert werden, so daß zu Beginn des Jahres 1963 die bereinigte Fläche rund 2,9 Millionen ha betrug. Im Rechnungsjahr 1963 stehen für diesen Zweck 205 Millionen DM zur Verfügung. Die Dringlichkeit der Durchführung der Flurbereinigung in der einzelnen Gemeinde richtet sich nach dem Grad der wirtschaftlichen Entwicklung. Aus Strukturanalysen für die betreffenden Gemeinden kann die voraussichtliche Entwicklung übersehen und danach der Zeitpunkt der Durchführung der Flurbereinigung festgesetzt werden. Es wird geschätzt, daß in den nächsten Jahren noch etwa 3 Millionen ha vordringlich und rund 8 Millionen ha im Anschluß daran bereinigt werden müssen.

Die Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe aus der beengten Dorflage in die Feldmark (bis 1962 rund 12 700 Fälle mit rund 1 Milliarde DM), die Aufstockung landwirtschaftlicher Betriebe durch den Erwerb weiterer Nutzflächen (1962 rund 87 Millionen DM), die Althofsanierung durch bauliche Maßnahmen (1962 rund 99 Millionen DM), der freiwillige Landtausch (1962 rund 0,8 Millionen DM), die Umwandlung von Pacht in Eigentum (1962 rund 17 Millionen DM), die Aufforstung von Grenzertragsböden, die Umwandlung von Niederwald in Hochwald und die Anlage von Schutzpflanzungen (1962 rund 34 Millionen DM), werden seit Jahren vom Bund gefördert. Für das Haushaltsjahr 1963 sind hierfür insgesamt 455 Millionen DM Bundesmittel vorgesehen. Diese Summe wird durch die Einschleusung von zinsverbilligten Kapitalmarktmitteln erheblich verstärkt.

Durch die Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft mit Hilfe dieser Maßnahmen kann mit geringerem Aufwand dieselbe oder eine größere Leistung erzielt werden. In Gegenden mit kleinbäuerlicher Betriebsstruktur können Familienarbeitskräfte, die unter den seitherigen Bedingungen in der Landwirtschaft keinen ausreichenden Lebensunterhalt mehr finden, eine lohnendere Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft suchen.

Weiterhin werden durch diese Maßnahmen, insbesondere durch die Aussiedlung, allgemeine Veränderungen in der Gemeinde und im Dorfe selbst ausgelöst; der Boden wird mobil, eine erfolgversprechende Dorfsanierung nach vorheriger Bauleitplanung ist Ansatzpunkt für eine Verbesserung der Gesamtsituation der Gemeinde.

3. Förderung der von Natur benachteiligten Gebiete

Seit 1960 ist eine bevorzugte Förderung von Betrieben in von Natur benachteiligten Gebieten eingeleitet worden [1]). Die Bundesregierung hat Mittel für diesen Zweck im Rechnungsjahr 1963 in Höhe von 110 Millionen DM bereitgestellt. Die Abgren-

[1]) Diese Gebiete sind z. T. mit den im Teil A beschriebenen agrarischen Problemgebieten identisch.

zung dieser Gebiete erfolgt gemeindeweise nach Boden-, Klima- und sonstigen natürlichen Standortverhältnissen.

Um eine Zersplitterung der Mittel zu vermeiden, einigten sich Bund und Länder dahin gehend, daß die Förderung nur auf bereits verstärkt durchgeführte und bewährte Maßnahmen beschränkt bleiben soll, die die Wirtschaftskraft der betreffenden Gebiete anheben, wie z. B. Flurbereinigung, Aussiedlung und Aufstockung, Wirtschaftswegebau, Wasserwirtschaft, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Elektrifizierung, waldbauliche Maßnahmen und Althofsanierung.

4. Sonderprogramme: Emsland-Programm, Programm Nord, Küstenplan, Alpenplan

Für die Erschließung des Emslandes und für das Programm Nord, für den Alpen- und Küstenplan stellt der Bund im Haushaltsjahr 1963 rund 133 Millionen DM bereit. Die einzelnen Programme laufen schon seit längerer Zeit. Für das Haushaltsjahr 1963 werden ferner 111,5 Millionen DM zur Behebung von Schäden der Sturmflut vom 16./17. Februar 1962 bereitgestellt.

In diesen Sonderprogrammen tritt der Bund aus übergeordneten Gesichtspunkten unmittelbar mit erheblichen Förderungsmitteln in der in die Zuständigkeit der Länder fallenden Regionalplanung auf, die durch die besonderen Aufgaben in diesen abgegrenzten Gebieten gegeben sind. Es werden Flußläufe und Vorfluter ausgebaut, Wirtschaftswege angelegt, Ödland und Halbkulturen in vollwertiges landwirtschaftliches Nutzland umgewandelt und anderes Ödland aufgeforstet. Durch Förderung der zentralen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung werden die allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung in diesen Gebieten verbessert und die Erschließung von Gelände zur Ansiedlung gewerblicher Betriebe gefördert. Im Emsland wurde durch dieses Programm die Möglichkeit geschaffen, eine größere Anzahl Heimatvertriebener und Flüchtlinge anzusiedeln.

Alle diese Vorhaben können als Beispiele dafür angesehen werden, daß landeskulturelle Maßnahmen allein nicht mehr ausreichen, um eine Änderung der Gesamtstruktur eines bestimmten Raumes herbeizuführen, sondern daß hierzu eine zielgerichtete regionale Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Verkehrs-, Kommunal- und Kulturpolitik nach raumordnerischen Grundsätzen erforderlich ist.

5. Siedlung, Eingliederung von Vertriebenen und Flüchtlingen, Bau von Landarbeiterstellen

Ähnlich wie die unter 1. bis 4. dieses Ressortbeitrages dargestellten Maßnahmen haben auch die Neusiedlung und die Ansetzung von Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlingen auf bestehenden Stellen eine strukturbeeinflussende Wirkung. Es wird dadurch der Entleerung ländlicher Räume entgegengewirkt. Durch ein jährlich von der Bundesregierung im Einvernehmen mit den Ländern aufzustellendes Siedlungsprogramm werden die Errichtung von Neusiedlungen (Voll- und Nebenerwerbsstellen) und die Übernahme bestehender Kauf- oder Pachtstellen durch Vertriebene und Sowjetzonenflüchtlinge gefördert. Die im Rechnungsjahr 1963 für das Programm vorgesehenen Haushaltsmittel des Bundes von 430 Millionen DM werden durch Aufbaudarlehen aus dem Lastenausgleichsfonds und durch Landesmittel wirksam ergänzt, wobei der überwiegende Teil aller Mittel der Eingliederung von Vertriebenen und Flüchtlingen zugute kommt. Mit Ablauf des Rechnungsjahres 1963 läuft der für die ländliche Siedlung aufgestellte erste Fünfjahresplan der Bundesregierung aus. Ein Plan für weitere Jahre ist in Vorbereitung.

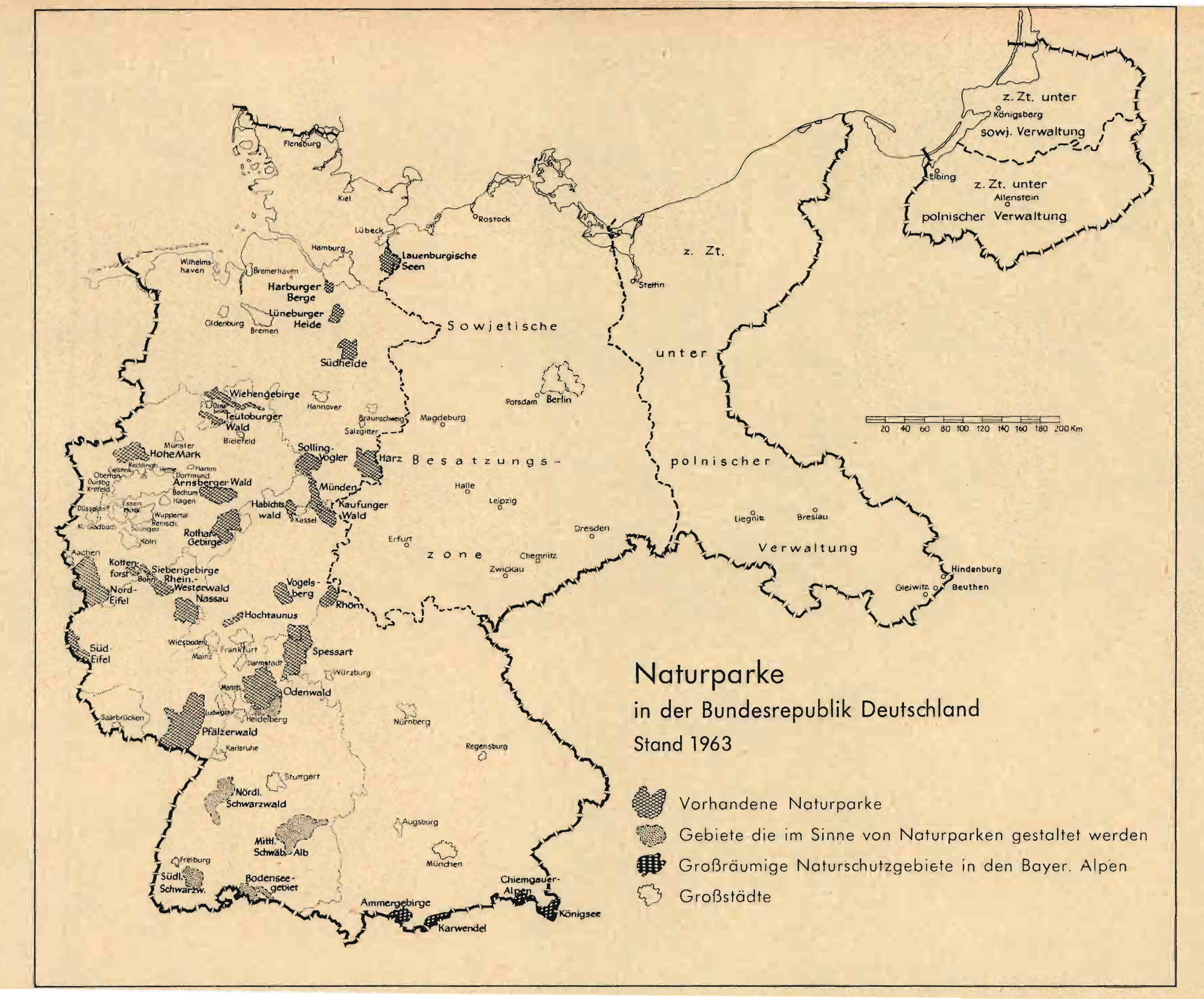
Die Seßhaftmachung verheirateter Landarbeiter und damit die Umstellung der bäuerlichen Betriebe von ledigen Hilfskräften auf verheiratete Dauerarbeitskräfte wird im Rechnungsjahr 1963 durch die Bereitstellung von 25 Millionen DM gefördert.

6. Sonstige raumbedeutsame Maßnahmen des Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

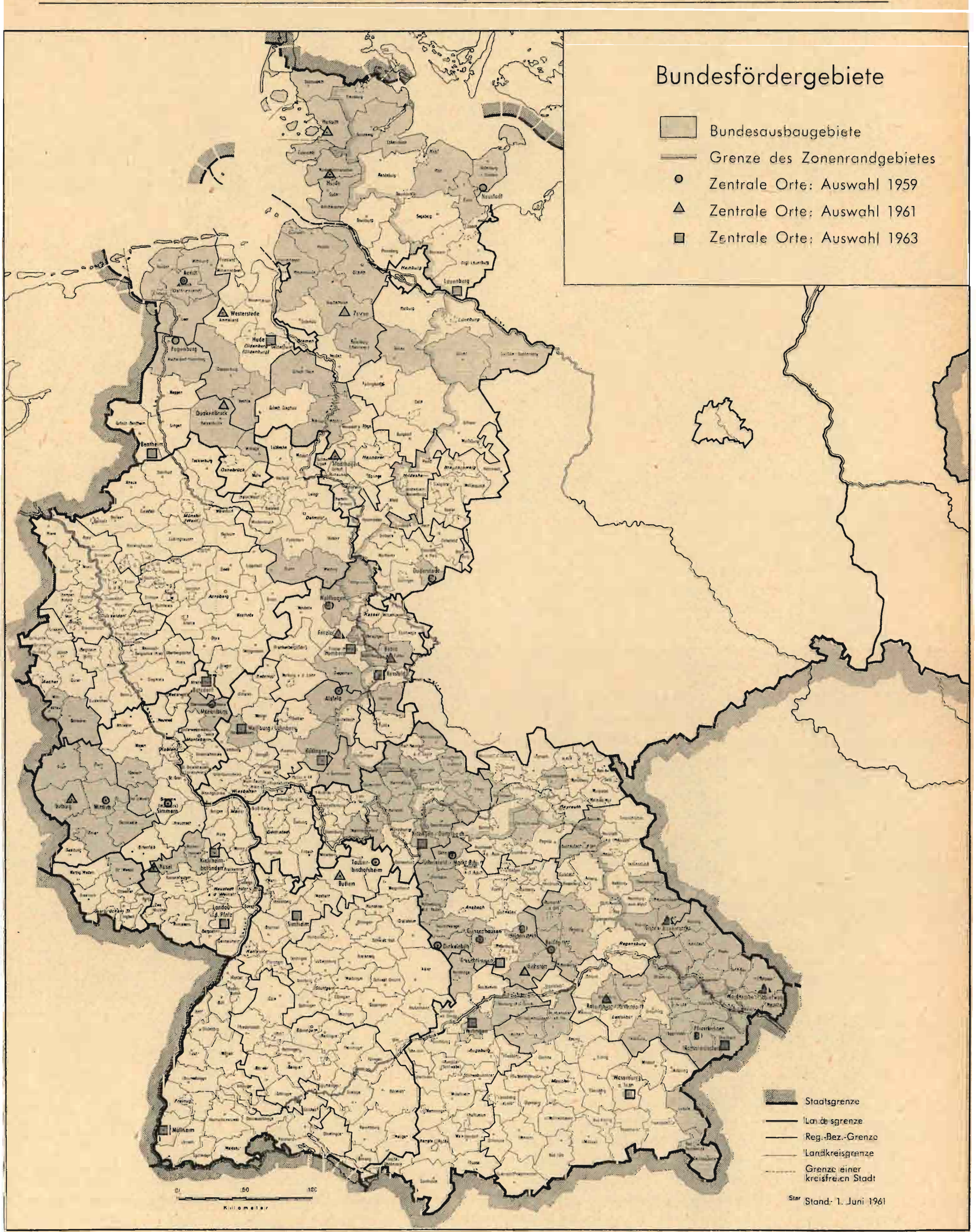
Für die wichtigen Aufgaben des Landschaftsschutzes und für Naturparke werden zur Unterstützung der Initiative auf diesen Gebieten im Haushaltsjahr 1963 2 Millionen DM bereitgestellt. Über die z. Z. im Bundesgebiet bestehenden Naturparke, Gebiete, die im Sinne von Naturparken gestaltet werden, und großräumigen Naturschutzgebiete unterrichtet die Karte „Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland".

Neben den aufgeführten Maßnahmen des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten werden weitere Förderungsaktionen durchgeführt, die eine Stärkung der Wirtschaftskraft ländlicher Gebiete zum Ziele haben:

Zinsverbilligung von Darlehen zur Förderung vordringlicher agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen (im Jahre 1963 rund 48,7 Millionen DM), mit denen Kapitalmarktmittel von rund 1,4 Milliarden DM verbilligt werden. Durch diese Zinsverbilligung werden die bereits aufgeführten Maßnahmen (z. B. Aussiedlung) wirkungsvoll unterstützt. Weiterhin werden im Jahre 1963 für die Restelektrifizierung 5 Millionen DM bereitgestellt. Noch andere Maßnahmen, die im weitesten Sinne mittelbar Einfluß auf die Entwicklung des ländlichen Raumes nehmen, wie z. B. Errichtung von Silos, Trocknungs- und Gülleanlagen, Kühleinrichtungen, bauliche Maßnahmen aller Art für Marktabsatz und Bearbeitungsstätten sowie die Verbesserung der ländlichen Hauswirtschaft mit Heizungs- und Warmwasserversorgungsanlagen werden ebenso vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gefördert. Auch werden mit den Maßnahmen zur Sicherung der Volksernährung und der Ausgeglichenheit des landwirtschaftlichen Marktes durch die Standorte der Getreidesilos, Großkühlhäuser und Lagerstätten im Rahmen der Vorratshaltung raumbeeinflussende Schwerpunkte gebildet.



Naturparke
in der Bundesrepublik Deutschland
Stand 1963
Vorhandene Naturparke
Gebiete die im Sinne von Naturparken gestaltet werden
Großräumige Naturschutzgebiete in den Bayer. Alpen
Großstädte
20 40 60 80 100 120 140 160 180 200 Km
Sowjetische Besatzungs- zone
z. Zt. unter polnischer Verwaltung
z. Zt. unter sowj. Verwaltung
z. Zt. unter polnischer Verwaltung
Königsberg
Elbing
Allenstein
Stettin
Rostock
Berlin
Potsdam
Magdeburg
Halle
Leipzig
Dresden
Erfurt
Chemnitz
Zwickau
Liegnitz
Breslau
Gleiwitz
Hindenburg
Beuthen
Flensburg
Kiel
Lübeck
Hamburg
Wilhelms-haven
Bremerhaven
Oldenburg
Bremen
Lauenburgische Seen
Harburger Berge
Lüneburger Heide
Südheide
Wiehengebirge
Teutoburger Wald
Hannover
Braunschweig
Salzgitter
Bielefeld
Münster
Hohe Mark
Solling-Vogler
Harz
Hamm
Dortmund
Arnsberger Wald
Bochum
Hagen
Essen
Krefeld
Duisbg
Düsseldorf
Wuppertal
M. Gladbach
Solingen
Köln
Rothaar-Gebirge
Münden
Kaufunger Wald
Habichts-wald
Kassel
Aachen
Kotten-forst
Bonn
Siebengebirge
Rhein.-Westerwald
Nassau
Nord-Eifel
Vogels-berg
Rhön
Hochtaunus
Wiesbaden
Mainz
Frankfurt
Darmstadt
Spessart
Würzburg
Süd-Eifel
Odenwald
Heidelberg
Saarbrücken
Pfälzerwald
Karlsruhe
Nürnberg
Regensburg
Stuttgart
Nördl. Schwarzwald
Mittl. Schwäb. Alb
Augsburg
München
Freiburg
Südl. Schwarzw.
Bodensee-gebiet
Ammergebirge
Karwendel
Chiemgauer-Alpen
Königsee



Kartographie: Institut für Raumforschung in der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers für Wirtschaft

Die Bundesregierung wird ihre Bemühungen fortsetzen, die wirtschaftliche Entwicklung und Struktur bestimmter Teile des Bundesgebietes durch gezielte Förderungsmaßnahmen zu verbessern. Dieser Aufgabe dient das bereits seit 1951 laufende Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung. Aus diesem Programm flossen in den letzten Jahren rund 140 Millionen DM jährlich in die Bundesfördergebiete zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Stärkung der Wirtschaftskraft.

Die gegenwärtige regionale Wirtschaftspolitik berücksichtigt bereits den allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Jahre und die Auswirkungen des Gemeinsamen Marktes. Der Interministerielle Ausschuß für Notstandsgebietsfragen (IMNOS), das Organ der Bundesregierung für die regionale Wirtschaftspolitik, hat am 9. Juli 1963 beschlossen, das Regionale Förderungsprogramm den veränderten Verhältnissen anzupassen. Die Wirtschaftsminister der Länder haben die Beschlüsse des IMNOS begrüßt und ihre Bereitschaft erklärt, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik zu verstärken.

Die Bundesregierung fördert entsprechend diesen Beschlüssen im Rahmen des Regionalen Förderungsprogramms folgende Gebiete in aufeinander abgestimmten Teilprogrammen:

1. Das Zonenrandgebiet

Das Zonenrandgebiet ist ein ca. 40 km breiter Streifen von Flensburg bis Passau. Er wurde seiner Lage zum sowjetischen Machtbereich nach abgegrenzt. Dabei wurden alle kreisfreien Städte und Landkreise einbezogen, in denen mehr als 50 v. H. der Einwohner oder mehr als 50 v. H. der Fläche sich weniger als 40 km vom Eisernen Vorhang entfernt befinden.

Das Zonenrandgebiet genießt bereits seit 1954 eine besonders vielseitige Förderung. Mehr als die Hälfte aller Mittel des Regionalen Förderungsprogramms fließen alljährlich in Form von Zuschüssen, zinsgünstigen Krediten und Frachthilfen in das Zonenrandgebiet. Darüber hinaus werden die dort ansässigen Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt; sie genießen ferner verschiedene Steuervorteile (Sonderabschreibungen, Halbierung der Werkfernverkehrsteuer, Gasölbetriebsbeihilfe) und sonstige Präferenzen (z. B. Ausnahme vom Baustopp).

Ziel dieser Förderung ist es, die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen, die sich aus der Teilung Deutschlands und der Nähe des Eisernen Vorhangs ergeben. Einige Landkreise im Zonenrandgebiet gehören außerdem gleichzeitig zu den wirtschaftsschwächsten Teilen des Bundesgebietes. Dieser Rückstand ist zwar nicht durch die Teilung Deutschlands verursacht, seine Überwindung wird jedoch durch die Existenz des Eisernen Vorhangs erheblich erschwert. Diese wirtschaftsschwachen Landkreise (z. B. im Bayerischen Wald) sind deshalb gleichzeitig in den Genuß der Förderungsmaßnahmen für das Zonenrandgebiet und für die Sanierungsgebiete (neuerdings Bundesausbaugebiete) gekommen. Die Entwicklung der übrigen Stadt- und Landkreise des Zonenrandgebietes, die nicht gleichzeitig zu den Sanierungsgebieten gehören, zeigt besonders deutlich, daß die allgemeine Zonenrandförderung ihre Wirkung nicht verfehlt hat. So ist dort beispielsweise die Zahl der Industriebeschäftigten auf 1000 Einwohner zwischen 1951 und 1961 von 101 auf 147 gestiegen (Bundesgebiet insgesamt von 111 auf 148).

Solange aber die besonderen Nachteile für die Wirtschaft des Zonenrandgebietes infolge der Teilung Deutschlands fortbestehen, wird die Bundesregierung bestrebt sein, die Förderung des Zonenrandgebietes fortzuführen. Diese Förderung wird auch in Zukunft im Rahmen des Regionalen Förderungsprogramms eine vorrangige Aufgabe sein.

2. Die Bundesausbaugebiete (früher Sanierungsgebiete) und Gebiete mit einseitiger Wirtschaftsstruktur

In den wirtschaftsschwächsten Gebieten der Bundesrepublik gilt es vor allem, das Mißverhältnis zwischen Erwerbsmöglichkeiten und Bevölkerung durch strukturverbessernde Maßnahmen zu beseitigen oder zu mildern. Dadurch soll das Durchschnittseinkommen in diesen Gebieten erhöht und der Abwanderung der Bevölkerung entgegengewirkt werden.

Diese Gebiete wurden 1951 zum ersten Mal abgegrenzt. Sie wurden damals vor allem nach Arbeitslosenziffern ermittelt und Sanierungsgebiete genannt. Der zwischenzeitlichen Entwicklung Rechnung tragend, wurde am 9. Juli 1963 eine Neuabgrenzung dieser Gebiete und ihre Umbenennung in „Bundesausbaugebiete" beschlossen. Grundlagen für die Ermittlung der Bundesausbaugebiete waren statistische Kennziffern, die bundeseinheitlich auf Kreisbasis verfügbar sind (Sozialprodukt je Einwohner, Industriebesatz, Abwanderung). Dabei konnten 24 Landkreise und 7 kreisfreie Städte aus der Förderung entlassen werden. Neu einbezogen wurden dafür 51 Landkreise und 10 kreisfreie Städte. Obwohl sich dadurch die Zahl der insgesamt geförderten Stadt- und Landkreise erhöht hat, ist die Einwohnerzahl der Bundesausbaugebiete — der Absicht des IMNOS entsprechend — nicht größer als die der früheren Sanierungsgebiete, weil ihre durchschnittliche Besiedlungsdichte niedriger liegt. Aber auch die Zahl der Industriebeschäftigten ist mit 54 auf 1000 Einwohner (1962) wesentlich niedriger als der Industriebesatz der ehemaligen Sanierungsgebiete, in denen 1961 der Durchschnittssatz von 81 erreicht worden war. Hier wird besonders deutlich, wie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung eine neue gebietliche Abgrenzung notwendig machte.

Für die Abgrenzung der Bundesausbaugebiete standen leider noch keine bundeseinheitlichen Zahlen über den Überbesatz an landwirtschaftlichen Arbeitskräften zur Verfügung. Deshalb wurden die agrarischen Problemgebiete der Bundesrepublik zunächst nur aufgrund ihres niedrigen Industriebesat-

zes und Sozialproduktes erfaßt. Ein wesentlicher Teil der im Abschnitt A als hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibend bezeichneten Gebiete wird somit schon jetzt durch gezielte, strukturverbessernde Maßnahmen der Bundesregierung gefördert. Erst nach vollständiger Auswertung der Landwirtschaftszählung 1960 wird sich zeigen, ob die Bundesausbaugebiete noch erweitert werden müssen.

Die künftige Förderung der Bundesausbaugebiete wird sich von der der früheren Sanierungsgebiete nicht unterscheiden. Im Vordergrund stehen Zuschüsse und Darlehen an die Gebietskörperschaften für die Verbesserung der Infrastruktur und zinsgünstige Kredite an die Wirtschaft, insbesondere für die Neuansiedlung von Industriebetrieben.

Ein Teil der Mittel des Regionalen Förderungsprogramms soll in Zukunft auch für die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in „industriellen Problemgebieten" eingesetzt werden. Dabei sollen Ersatzansiedlungen gefördert werden, die zu einer Auflockerung der einseitigen und damit besonders krisenempfindlichen Struktur bestimmter Räume beitragen. Der IMNOS ist z. Z. damit befaßt, in Zusammenarbeit mit den Ländern die hier auf den Bund zukommenden Probleme zu untersuchen und geeignete Maßnahmen einzuleiten. Um eine Zersplitterung der Mittel zu vermeiden, sollen bei der Auswahl der Gebiete und Projekte strenge Maßstäbe angelegt werden.

3. Die Zentralen Orte des Bundesförderungsprogramms

Das im Jahre 1959 eingeleitete Zentrale-Orte-Programm hat sich bewährt und soll deshalb fortgeführt und allmählich ausgeweitet werden. Die Zentralen Orte sind ausgewählte förderungswürdige Klein- und Mittelstädte in vorwiegend ländlicher Umgebung, für deren Bevölkerung durch die Errichtung neuer Industriebetriebe zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Die zu fördernden Orte werden von den Landesregierungen vorgeschlagen, nachdem sie vorher in Zusammenarbeit mit den Landesplanungsstellen, den Landwirtschaftsbehörden und den Industrie- und Handelskammern ausgewählt worden sind. Bisher hat der IMNOS 48 Zentrale Orte anerkannt.

In einigen der zuerst ausgewählten Zentralen Orten kann die Aufgabe dieses Programms, Starthilfe für ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum zu bieten, bereits insofern als erfüllt angesehen werden, als nennenswerte Arbeitskraftreserven im Umkreis dieser Orte vorläufig nicht mehr verfügbar sind. Deshalb kommen die Hilfen des Programms — Erschließungszuschüsse und -darlehen für die Gemeinden, Ansiedlungskredite für die Unternehmer — den jeweils neueren Zentralen Orten in verstärktem Umfang zugute. Es ist besonders wichtig, daß sämtliche Zentralen Orte neben dieser gezielten Wirtschaftsförderung auch von allen übrigen Ressorts auf Bundes- und Landesebene beim Ausbau der Infrastruktur und bei sonstigen Hilfen für die Verbesserung der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur noch stärker bevorzugt werden als bisher. Erst dann werden die so geförderten Orte ihre Funktion, Industriestandort und allgemeines Zentrum für ein ländliches Gebiet zu sein, voll ausüben können. Der IMNOS wird aufgrund der Erfahrungen, die während der ersten 4 Jahre der Laufzeit dieses Programms gesammelt werden konnten, an die betreffenden Stellen des Bundes und der Länder mit entsprechenden Verbesserungsvorschlägen herantreten.

Die regionale Wirtschaftspolitik der Bundesregierung wird nicht nur auf Bundesebene durch die Aktionen und Kredithilfen der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) und durch Teilprogramme des ERP-Sondervermögens wirksam unterstützt; sie findet darüberhinaus ihre Ergänzung in verschiedenen Wirtschaftsförderungsprogrammen der Bundesländer. Der Erfolg aller Hilfen hängt wesentlich davon ab, daß sie in gegenseitiger Abstimmung gewährt werden und an gemeinsamen Zielen — insbesondere an denen der Raumordnung — orientiert sind. Die Bundesregierung steht in diesen Fragen in ständigem Kontakt mit den Regierungen der Länder und ist um eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit bemüht.

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesschatzministers

Der Wirtschaftsplan des ERP-Sondervermögens für das Rechnungsjahr 1963 (ERP-Wirtschaftsplangesetz 1963 — BGBl. II S. 1009) trägt den raumordnerischen Zielsetzungen des Bundes Rechnung. Dort ist erstmalig festgelegt, daß „bei der Vergabe von ERP-Mitteln, soweit sie raumwirksam sind, die Grundsätze für raumbedeutsame Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung zu beachten sind". Zu den raumwirksamen Maßnahmen des ERP-Sondervermögens im Rechnungsjahr 1963 gehören nachstehende Programme:

	in Millionen DM
a) Kredite an Unternehmen des Handels, Handwerks, Kleingewerbes, Gaststätten- und Beherbungsgewerbes sowie der mittleren verarbeitenden Industrie zur Finanzierung von Investitionen in Zonenrand- und Bundesausbaugebieten und in Zentralen Orten des Regionalen Förderungsprogrammes (Festlegung der Gebiete und der Zentralen Orte durch den Interministeriellen Ausschuß für Notstandsgebietsfragen)	76
b) Kredite an Unternehmen des Handels, Handwerks, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes zur Investitionsfinanzierung in kleinbäuerlichen und schwachstrukturierten Gebieten	22
c) Kredite zur Errichtung von Betrieben des Handels, Handwerks, Kleingewerbes sowie des Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes in neuen Wohnsiedlungen und neugeordneten Stadtteilen	25
Übertrag . . .	123

	in Millionen DM
Übertrag ...	123
d) Kredite zur Finanzierung von Investitionen zum Schutze der Gewässer (Abwasserbeseitigung und -reinigung) *(vgl. S. 45 und 46)* ...	75
e) Kredite zur Finanzierung von Investitionen zur Reinhaltung der Luft ...	5
mit einem Gesamtkreditbetrag von rd. ...	203

Zu a)

Die angeführten Maßnahmen dienen der Fortführung der bereits 1959 eingeleiteten Förderungsmaßnahmen der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft einschließlich der mittleren verarbeitenden Industrie in solchen Gebieten und Orten, die einer Hilfeleistung des Bundes bedürfen. Die raumbedeutsamen ERP-Kredite sollen die regionalen Förderungsmaßnahmen der Bundesregierung wirksam ergänzen, die darauf gerichtet sind, das vorhandene regionale Gefälle abzuschwächen, Mängeln in der Raumstruktur durch Hebung der Wirtschaftskraft entgegenzuwirken und damit eine räumliche Ordnung zu schaffen, die den wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen gerecht wird. Die ERP-Kredite sollen insbesondere auch dazu beitragen, die Abwanderung von Bevölkerungsteilen in die industriellen Ballungsgebiete verhindern zu helfen.

Zu b)

Die erstmals 1963 bereitgestellten ERP-Mittel sollen die gewerbliche Wirtschaft in kleinbäuerlichen und schwachstrukturierten Gebieten im Umkreis solcher Zentralen Orte des Regionalen Förderungsprogrammes fördern, die nicht ohnehin in den Zonenrand- und Bundesausbaugebieten liegen. Mit diesen Krediten sollen die Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Verbesserung der Infrastruktur, insbesondere der Agrarstruktur, ergänzt werden.

Zu c)

Das bereits im Rechnungsjahr 1961 angelaufene ERP-Programm zur Finanzierung von Investitionen zur Errichtung kleiner und mittlerer Betriebe in neuen Wohnsiedlungen und neugeordneten Stadtteilen soll gewerblichen Unternehmen die Möglichkeit geben, sich in diesen neuentstandenen Wohngebieten niederzulassen, damit dort eine ausgewogene Struktur von größeren, mittleren und kleineneren Betrieben entsteht. Mit diesen Krediten sollen die Bestrebungen der Bundesregierung zur Auflokkerung der Siedlungsstruktur und zur Neuordnung städtischer Siedlungen unterstützt werden.

Zu d)

Die zunehmende Verunreinigung der Gewässer durch industrielle und städtische Abwässer erforderte, daß mit dem Rechnungsjahr 1961 die für die Wasserwirtschaft veranschlagten ERP-Mittel ausschließlich zur Finanzierung von für die Abwasserreinigung benötigten Investitionen bereitgestellt werden, um so den Gefahren für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Trink- und Brauchwasser wirksamer begegnen zu können. Wegen des gebietsweise unterschiedlichen Verschmutzungsgrades des Wassers gelangen die ERP-Mittel schwerpunktmäßig zum Einsatz (vgl. S. 45).

Raumwirksame Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen

1. Steuern

Unter Berücksichtigung des Gesichtspunktes, daß Steuern in erster Linie der Beschaffung von Einnahmen dienen, ist die Bundesregierung bestrebt, auch auf dem Gebiet der Besteuerung die Zielsetzungen der Raumordnung zu berücksichtigen.

a) Steuern vom Einkommen und Ertrag

In Anbetracht der erschwerten Verhältnisse im Zonenrandgebiet sind auf Grund von Empfehlungen des Bundesministers der Finanzen von den Finanzministern der Länder Erlasse herausgegeben worden, durch die die Finanzverwaltungsbehörden u. a. angewiesen wurden, Anträge von im Zonenrandgebiet gelegenen Betrieben auf Sonderabschreibungen für neu angeschaffte oder neu hergestellte Anlagegüter im Rahmen des § 131 Abgabenordnung entgegenkommend zu behandeln. Die Zubilligung von Sonderabschreibungen kommt für alle Betriebe im Zonenrandgebiet in Betracht, es sei denn, die Ertrags- und Vermögenslage des Unternehmens ist nicht nur vorübergehend so günstig, daß eine Billigkeitsmaßnahme auch unter Berücksichtigung der besonderen Belange des Zonengrenzraumes nicht vertretbar erscheint.

Die zur Förderung des Zonenrandgebietes getroffenen steuerlichen Maßnahmen sind bis zum 31. Dezember 1964 befristet; es wird rechtzeitig geprüft werden, ob die Verhältnisse im Zonenrandgebiet eine Verlängerung dieser Maßnahmen erfordern.

Die seit nunmehr 10 Jahren bestehenden Förderungsmaßnahmen haben sich bewährt; sie haben in Verbindung mit den Maßnahmen des Regionalen Förderungsprogramms wesentlich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Zonenrandgebiet beigetragen und der Tendenz zur Abwanderung von Betrieben nach weiter westlich gelegenen günstigeren Standorten erfolgreich entgegengewirkt.

Zur Zeit wird geprüft, ob die Zielsetzungen der Raumordnung auch bei anderen Maßnahmen auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Ertrag berücksichtigt werden können.

b) Beförderungsteuer

Von den Verkehrsteuern, soweit sie der Bundesgesetzgebung unterliegen, kann raumordnende Funktionen — wenn auch nur in untergeordneter Weise — die Beförderungsteuer ausüben. Im Beförderungsteuerrecht haben raumordnungsmäßige Überlegungen bereits seit längerer Zeit in den folgenden Vergünstigungsvorschriften ihren Niederschlag gefunden:

aa) Personenbeförderungen

Nach § 3 Beförderungsteuergesetz 1955 sind von der Beförderungsteuer Beförderungen

auf Streckenzeitkarten,

im Arbeitnehmer- und Schülerverkehr zu ermäßigten Preisen und

im Orts- und Nachbarortslinienverkehr

befreit.

Durch diese Befreiungsvorschriften sind nahezu sämtliche Personenbeförderungen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte beförderungsteuerfrei.

bb) Güterbeförderungen

Für die Raumordnung bedeutsam ist auch die Beförderungsteuer im Werkfernverkehr, die im allgemeinen 5 Pfennig je tkm beträgt. Aber auch bei der Güterbeförderung im Werkfernverkehr sind raumordnungspolitische Erwägungen bereits berücksichtigt worden. Die Steuer ermäßigt sich nämlich nach § 11 Abs. 2 Nr. 3 Beförderungsteuergesetz unter bestimmten Voraussetzungen auf die Hälfte bei Beförderungen

unmittelbar zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet,

unmittelbar zwischen dem Zonenrandgebiet oder den Frachthilfegebieten und dem übrigen Geltungsbereich des Grundgesetzes,

innerhalb des Zonenrandgebietes oder der Frachthilfegebiete.

2. Gemeindefinanzen und Einheitsbewertung

Raumpolitische Gesichtspunkte werden in starkem Maße durch alle Maßnahmen zur Verbesserung des gemeindlichen Finanzsystems berührt. Ein Gesetzentwurf, der eine in diesem Zusammenhang erforderliche neue Einheitsbewertung des Grundbesitzes auf den 1. Januar 1964 vorschreibt, ist den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet.

3. Länderfinanzausgleich

Der Finanzausgleich unter den Ländern, der aufgrund von Vorlagen der Bundesregierung mehrere gesetzliche Neuregelungen und Verbesserungen erfahren hat, erfüllt die Aufgabe, die Unterschiede in der Finanzkraft der leistungsfähigen und der leistungsschwachen Länder so weit zu verringern, daß die leistungsschwachen Länder aus ihren laufenden Einnahmen nicht nur den konsumtiven Bedarf decken können, sondern auch Mittel für öffentliche Investitionen verfügbar haben. Insbesondere die Intensivierung des Länderfinanzausgleichs durch das Länderfinanzausgleichsgesetz vom 5. März 1959 (BGBl. I S. 73) hat in Verbindung mit den steigenden Steuereinnahmen der Länder dazu geführt, daß leistungsschwächere Länder Maßnahmen zur Hebung ihrer öffentlichen Leistungen und zur Verbesserung ihrer Wirtschaftsstruktur in vermehrtem Umfang aus eigenen Mitteln durchführen und damit den Abstand zu leistungsfähigen Ländern verringern konnten. Die Beträge, die im Länderfinanzausgleich von den leistungsfähigen an die leistungsschwachen Länder gezahlt wurden, sind von 541,5 Millionen DM in 1955 auf 1025,5 Millionen DM in 1959 und auf 1567,3 Millionen DM in 1962 gestiegen.

III. Gesetzgeberische Maßnahmen

1. Nach wie vor hält die Bundesregierung aus den in ihrer Vorlage — Bundestagsdrucksache IV/1204 — dargelegten Gründen ein Bundesraumordnungsgesetz für erforderlich. Die rahmengesetzliche Festlegung materieller Grundsätze der Raumordnung bietet die Möglichkeit, die Raumordnung im ganzen Bundesgebiet für alle hoheitlichen Planungsträger auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Dieses Ziel kann nach den in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen auf dem Wege freiwilliger Zusammenarbeit nicht immer erreicht werden.

   Selbst wenn einheitliche Grundsätze in einem Vertrag zwischen Bund und Ländern festgelegt würden, so würde er nur die beteiligten Regierungen verpflichten, nicht aber die Landesparlamente oder dritte Planungsträger wie etwa die Gemeinden. Es dürfte außerordentlich schwierig sein, elf übereinstimmende Landesgesetze zu schaffen. Dies wäre aber Voraussetzung für eine in den Grundzügen einheitliche Raumordnungspolitik. Die bundesgesetzliche Bestimmung der Raumordnungsgrundsätze wird es erleichtern, gemeinsame raumpolitische Ziele durchzusetzen, weil die Grundsatzentscheidungen damit in weit stärkerem Maße dem Einfluß der interessierten und betroffenen Gruppen entzogen sein werden, als dies bei den einzelnen planerischen Entscheidungen häufig der Fall ist. Die Bundesregierung ist auch der Überzeugung, daß so grundlegende Entscheidungen, wie sie bei der Festlegung der materiellen Grundsätze der Raumordnung zu treffen sind, ihres politischen Ranges wegen in die Hand des nach Artikel 75 Nr. 4 GG dafür zuständigen Bundesgesetzgebers gelegt werden sollten.

2. In einer Reihe von Bundesgesetzen ist den Behörden die Berücksichtigung der Gesichtspunkte der Raumordnung ausdrücklich vorgeschrieben (*vgl. die nachfolgende Zusammenstellung der Raumordnungsklauseln in Bundesgesetzen*). Raumpolitische Auswirkungen lösen darüber hinaus auch eine ganze Reihe anderer Gesetze aus. Als kennzeichnende Beispiele seien das Kommunalsteuerrecht und das Finanzausgleichsrecht benannt. Die Bundesregierung wird, sobald dazu eingeleitete Untersuchungen abgeschlossen sind, auf Anpassung einschlägiger bestehender Bundesgesetze an die Grundsätze der Raumordnung im Rahmen des Möglichen hinwirken. Sie wird auch bei der künftigen Gesetzgebung ihr besonderes Augenmerk auf die Beach-

tung raumpolitischer Gesichtspunkte richten. Es wird auch erwartet, daß die Länder jene Rechtsgrundlagen ändern, die die Durchführung einer sinnvollen Raumordnungspolitik beeinträchtigen oder zur Entstehung der festgestellten Mängel beigetragen haben.

Dieser letzte Berichtsteil beschränkt sich — der Fragestellung entsprechend — auf Maßnahmen, die noch in dieser Legislaturperiode durchgeführt werden sollen. Es ist offenkundig, daß die Raumordnungspolitik langfristige Maßnahmen erfordert. Ein Teil der in diesem Berichtsteil dargestellten Maßnahmen wird zwar in dieser Legislaturperiode eingeleitet werden, aber über diese hinauswirken müssen. Das gilt besonders für die umfangreiche und schwierige Aufgabe, die bestehenden Rechtsgrundlagen mit den Zielen der Raumordnungspolitik in Einklang zu bringen.

Bundesgesetze mit Raumordnungsklauseln

a) **Flurbereinigungsgesetz** vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591):

§ 37 Abs. 2

(2) Die Flurbereinigungsbehörde hat dabei die rechtlichen Verhältnisse zu ordnen, die öffentlichen Interessen, vor allem die Interessen der allgemeinen Landeskultur, zu wahren und den Erfordernissen der Landesgestaltung und Landesplanung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, der Energieversorgung des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und anderer Aufbaumaßnahmen sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung Rechnung zu tragen.

b) **Bundesfernstraßengesetz** vom 6. August 1961 (BGBl. I S. 1741):

§ 16

Planungen

(1) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen.

(2) Wenn Ortsplanungen oder Landesplanungen die Änderung bestehender oder die Schaffung neuer Bundesfernstraßen zur Folge haben können, ist die Straßenbaubehörde zu beteiligen. Sie hat die Belange der Bundesfernstraßen in dem Verfahren zu vertreten. Grundsätzlich hat die Bundesplanung den Vorrang vor der Orts- oder Landesplanung.

c) **Schutzbereichgesetz** vom 7. Dezember 1956 (BGBl. I S. 899):

§ 1 Abs. 3

(3) Soll ein Gebiet zum Schutzbereich erklärt werden, so ist die Landesregierung zu hören, die nach Anhörung der betroffenen Gemeinde (Gemeindeverband) unter angemessener Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere der Interessen des Städtebaues und des Naturschutzes sowie der landwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen zu dem Vorhaben Stellung nimmt. Will der Bundesverteidigungsminister von dieser Stellungnahme abweichen, so unterrichtet er die betreffende Landesregierung vor seiner Entscheidung.

d) **Landbeschaffungsgesetz** vom 23. Februar 1957 (BGBl. I S. 134):

§ 1 Abs. 2

(2) Sollen Grundstücke für die in Absatz 1 genannten Zwecke beschafft werden, so ist die Landesregierung zu hören, die nach Anhörung der betroffenen Gemeinde (Gemeindeverband) unter angemessener Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere der landwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen sowie der Belange des Städtebaues und des Naturschutzes zu dem Vorhaben Stellung nimmt. Die Stellungnahme hat sich auch darauf zu erstrecken, ob das Vorhaben aus Grundbesitz der öffentlichen Hand, der in angemessener Entfernung gelegen und für das Vorhaben geeignet ist, unter Berücksichtigung der Grundsätze in Satz 1 befriedigt werden kann. Zu dem Grundbesitz der öffentlichen Hand gehört auch der Grundbesitz juristischer Personen des privaten Rechts, an deren Kapital die öffentliche Hand überwiegend beteiligt ist.

e) **Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts** vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110):

§ 36

Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne

(1) Um die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen wasserwirtschaftlichen Voraussetzungen zu sichern, sollen für Flußgebiete oder Wirtschaftsräume oder für Teile von solchen wasserwirtschaftliche Rahmenpläne aufgestellt werden. Sie sind der Entwicklung fortlaufend anzupassen.

(2) Ein wasserwirtschaftlicher Rahmenplan muß den nutzbaren Wasserschatz, die Erfordernisse des Hochwasserschutzes und die Reinhaltung der Gewässer berücksichtigen. Die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung und die Erfordernisse der Raumordnung sind miteinander in Einklang zu bringen.

(3) Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne sind von den Ländern nach Richtlinien aufzustellen, die die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erläßt.

f) **Erstes Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung** vom 9. Oktober 1957 (BGBl. I S. 1696)

§ 21

Lebens- oder verteidigungswichtige Betriebe und Einrichtungen sollen nur an Standorten errichtet werden, die von der Bundesregierung aufzustellenden Grundsätzen über die Berücksichtigung des Luftschutzes entsprechen. Das gleiche gilt für geschlossene Siedlungseinheiten.

g) **Luftverkehrsgesetz** vom 10. Januar 1959 (BGBl. I S. 9):

§ 6 Abs. 1 und 2

(1) Flugplätze (Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände) dürfen nur mit Genehmigung angelegt oder betrieben werden. Die Genehmigung kann mit Auflagen verbunden und befristet werden.

(2) Vor Erteilung der Genehmigung ist insbesondere zu prüfen, ob die geplante Maßnahme die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaues angemessen berücksichtigt. Ist das in Aussicht genommene Gelände ungeeignet oder rechtfertigen Tatsachen die Annahme, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird, ist die Genehmigung zu versagen. Ergeben sich später solche Tatsachen, so kann die Genehmigung widerrufen werden.

§ 30 Abs. 3

(3) Bei der Anlegung und wesentlichen Änderung militärischer Flugplätze auf Gelände, das nicht durch Maßnahmen auf Grund des Landbeschaffungsgesetzes beschafft zu werden braucht, sind die Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere des zivilen Luftverkehrs, nach Anhörung der Regierungen der Länder, die von der Anlegung oder Änderung betroffen werden, angemessen zu berücksichtigen. Der Bundesminister für Verteidigung kann von der Stellungnahme dieser Länder nur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr abweichen, er unterrichtet die Regierungen der betroffenen Länder von seiner Entscheidung. Wird Gelände für die Anlegung und wesentliche Änderung militärischer Flugplätze nach den Vorschriften des Landbeschaffungsgesetzes beschafft, findet allein das Anhörungsverfahren nach § 1 Abs. 2 des Landbeschaffungsgesetzes statt; hierbei sind insbesondere die Erfordernisse des zivilen Luftverkehrs angemessen zu berücksichtigen.

h) Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341):

§ 1 Abs. 3

(3) Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.

§ 106 Abs. 1

(1) Wird die Enteignung eines Grundstücks für industrielle Anlagen beantragt, so bedarf die Einleitung des Enteignungsverfahrens der Zustimmung der Obersten Landesbehörde. Diese hat bei ihrer Entscheidung insbesondere die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.

i) Güterkraftverkehrsgesetz

i. d. F. vom 1. August 1961 (BGBl. I S. 1157):

§ 6 a Abs. 1 und 2

(1) Die von der Landesregierung bestimmte Behörde kann einen Ort als Standort bestimmen, an dem der Unternehmer weder den Sitz seines Unternehmens noch eine geschäftliche Niederlassung hat (angenommener Standort), wenn der Sitz oder eine nicht nur vorübergehende geschäftliche Niederlassung des Unternehmers

1. in dem von der Bundesregierung anerkannten Zonenrandgebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand vom 1. Januar 1957 oder
2. nördlich des Nordostseekanals nicht weiter als vierzig Kilometer in der Luftlinie von der Westküste des Landes Schleswig-Holstein entfernt oder
3. in Stadt- oder Landkreisen, welche die Bundesregierung durch Rechtsverordnung als wirtschaftlich schwach und verkehrsmäßig ungünstig gelegen anerkannt hat [1]), liegt.

(2) Der angenommene Standort darf

1. in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 nicht weiter als vierzig Kilometer in der Luftlinie sowohl vom Zonenrand oder der Westküste des Landes Schleswig-Holstein als auch vom Sitz oder der Niederlassung,
2. im Fall des Absatzes 1 Nr. 3 nicht weiter als dreißig Kilometer in der Luftlinie vom Sitz oder der Niederlassung

entfernt liegen.

§ 22 Abs. 1

(1) Die Beförderungsentgelte sollen den wirtschaftlichen Verhältnissen der Unternehmer des Güterkraftverkehrsgewerbes Rechnung tragen; sie sind Festentgelte oder Mindest-Höchstentgelte. Bei Festsetzung von Mindest-Höchstentgelten sind unbillige Benachteiligungen landwirtschaftlicher und mittelständischer Wirtschaftskreise sowie wirtschaftlich schwacher und verkehrsungünstig gelegener Gebiete zu verhindern.

j) Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr

i. d. F. vom 1. August 1961 (BGBl. I S. 1163):

§ 21 Abs. 2

(2) Die Entgelte sollen den wirtschaftlichen Verhältnissen der Unternehmer der Schiffahrt und Flößerei Rechnung tragen; sie sind Festentgelte oder Mindest-Höchstentgelte. Bei Festsetzung von Mindest-Höchstentgelten sind unbillige Benachteiligungen landwirtschaftlicher und mittelständischer Wirtschaftskreise sowie wirtschaftlich schwacher und verkehrsungünstig gelegener Gebiete zu verhindern.

k) Allgemeines Eisenbahngesetz

i. d. F. vom 1. August 1961 (BGBl. I S. 1161):

§ 6 Abs. 1

(1) Ziel der Tarifpolitik für die öffentlichen Eisenbahnen ist, unter Wahrung der wirtschaftlichen Verhältnisse der beteiligten Eisenbahnen gleichmäßige Tarife für alle Eisenbahnen zu schaffen und sie den Bedürfnissen des allgemeinen Wohls, insbesondere der wirtschaftlich schwachen und verkehrsungünstig gelegenen Gebiete, anzupassen.

l) Gesetz über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens für das Rechnungsjahr 1963 vom 29. Juli 1963 (BGBl. II S. 1002):

Erläuterung zu Teil I Kap. 2 des Wirtschaftsplans

Bei der Vergabe von ERP-Mitteln, soweit sie raumwirksam sind, sind die Grundsätze für raumbedeutsame Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung (Bundesanzeiger Nr. 146 vom 4. August 1962) zu beachten.

*

[1]) Die Verordnung über die Anerkennung von Stadt- und Landkreisen als wirtschaftlich schwach und verkehrsmäßig ungünstig gelegene Gebiete nach § 6 a Abs. 1 Nr. 3 des Güterkraftverkehrsgesetzes ist am 11. August 1962 (BGBl. I S. 551) erlassen worden.

Ferngasnetz in der Bundesrepublik Deutschland

Ferngasleitungen für

erzeugte Gase:

im Betrieb

im Bau

Naturgas:

im Betrieb

Kiel, Lübeck, Hamburg, Leer, Oldenburg, Bremen, Slochteren, Osnabrück, Hannover, Braunschweig, Bielefeld, Duisburg, Essen, Dortmund, D'dorf, Köln, Aachen, Bonn, Kassel, Koblenz, Frankfurt, Mainz, Darmstadt, Trier, Würzburg, Bamberg, Bayreuth, Mannheim, Nürnberg, Saarbrücken, Karlsruhe, Stuttgart, Regensburg, Ingolstadt, Augsburg, Ulm, München, Freiburg

Nach Unterlagen des BMWi.
Stand: Oktober 1963

Erdölleitungen, vorhandene und geplante Kapazitäten der Raffinerien nach Hauptstandorten in der Bundesrepublik Deutschland 1961/66

vorhanden   geplant

Erdölleitungen:

im Betrieb

im Bau

geplant

Heide Ostermoor, Hamburg, Emden, Bremen, Lingen, Wietze Misburg, Dinslaken Duisburg Essen Gelsenkirchen Oberhausen Mülheim, Köln Godorf Monheim Wesseling, Frankfurt a. M., Mannheim, Karlsruhe, Ingolstadt Neustadt/Donau u. a.

Staatsgrenze

Landesgrenze

0 50 100 km

Quelle: G. Müller: Kapazitätserweiterungen mit neuen Standorten der Raffinerien. In Institut für Raumforschung, Informationen 4/1963, S. 90 Stand: 1962
Erdölleitungen nach Unterlagen des BMWi. — Stand 1963

Die Voraussetzungen für die Verwirklichung der in den Raumordnungsgrundsätzen zum Ausdruck kommenden Entwicklungsziele sind — trotz der noch bestehenden schweren strukturellen Schäden — nicht ungünstig. Die anhaltende günstige wirtschaftliche Entwicklung und die noch immer vorhandene Tendenz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze hält den ökonomischen Bewegungsspielraum offen und fördert zugleich das Interesse aller am Wirtschaftsleben Beteiligten, auch die letzten durch strukturelle Mängel noch verdeckten Leistungsreserven zu aktivieren. Aktuelle Impulse, die für weite Bereiche rasche raumpolitische Aktivitäten erfordern, gehen von dem Strukturwandlungsprozeß in der Landwirtschaft aus. Dasselbe gilt — teilweise damit in unmittelbarer Verbindung stehend — für die durch die Römischen Verträge und deren Auswirkung gebotene Einfügung der deutschen Wirtschaft in den Gemeinsamen Markt.

Bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten werden durch die Entwicklungen auf dem Energiesektor eröffnet. Rohöl- und Ferngasleitungen sind ein Beispiel für die Möglichkeit, gemeinsam mit anderen Erschließungsmaßnahmen bislang bestehende traditionelle Standortnachteile auszugleichen *(vgl. Karten „Ferngasnetz in der Bundesrepublik Deutschland" und „Erdölleitungen, vorhandene und geplante Kapazitäten der Raffinerien nach Hauptstandorten in der Bundesrepublik Deutschland 1961/1966").* Eine zielbewußte Raumordnungspolitik kann schließlich auf das vorhandene Grundnetz von Kernsiedlungen und Zentralen Orten aller Stufen zurückgreifen, das nicht mehr geschaffen, sondern nur den Bedürfnissen einer sinnvollen regionalen Funktionsverteilung entsprechend entwickelt werden muß. Entscheidend ist schließlich, daß in der jüngsten Vergangenheit die Erkenntnis von der Notwendigkeit zielbewußter Raumordnungspolitik in vollem Umfange in das Bewußtsein der Öffentlichkeit und ihrer tragenden gesellschaftlichen und politischen Kräfte eingedrungen ist.